

La economía mundial y América Latina. Tendencias, problemas y desafíos	Titulo
Estay Reyno, Jaime - Compilador/a o Editor/a;	Autor(es)
Buenos Aires	Lugar
CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	Editorial/Editor
2005	Fecha
	Colección
relaciones multilaterales; imperialismo; neoliberalismo; comercio internacional; tratados de libre comercio; globalización; economía Internacional; crisis economico-Social; privatizaciones de servicios publicos; dependencia economica;	Temas
Libro	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101013121047/estay.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101013121047/estay.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



# LA ECONOMÍA MUNDIAL Y AMÉRICA LATINA

JAIME ESTAY  
[COMPILADOR]

La economía mundial y América Latina : tendencias, problemas y desafíos /  
compilado por Jaime Estay Reyno. – 1° ed. – Buenos Aires : Consejo  
Latinoamericano de Ciencias Sociales Clacso, 2005.

416 p. ; 23x16 cm.

ISBN 987-1183-14-3

1. Economía Política. I. Estay Reyno, Jaime, comp.  
CDD 337

Otros descriptores asignados por la Biblioteca Virtual de CLACSO:

Economía Internacional / Globalización / Tratados de Libre Comercio / Comercio  
Internacional / Neoliberalismo / Imperialismo / Relaciones Multilaterales / Crisis  
Económico-Social / Privatizaciones de Servicios Públicos / Dependencia Económica

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

# LA ECONOMÍA MUNDIAL Y AMÉRICA LATINA

TENDENCIAS, PROBLEMAS Y DESAFÍOS

JAIME ESTAY REYNO  
[COMPILADOR]

THEOTONIO DOS SANTOS  
ORLANDO CAPUTO LEIVA  
L. FEDERICO MANCHÓN C.  
GLADYS CECILIA HERNÁNDEZ PEDRAZA  
CARLOS EDUARDO MARTINS  
MARCO A. GANDÁSEGUI, H.  
JAIME ESTAY REYNO  
FABIO GROBART SUNSHINE  
V. ALEJANDRA SARAVIA LÓPEZ  
HENRY MORA JIMÉNEZ  
CLAUDIO LARA CORTÉS  
CARLOS GUILLERMO ÁLVAREZ H.  
GERMÁN SÁNCHEZ DAZA  
JULIO C. GAMBINA  
ALFREDO T. GARCÍA  
MARIANO BORZEL  
AGUSTÍN CRIVELLI



CLACSO

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



CLACSO

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

**Colección Grupos de Trabajo de CLACSO**

**Grupo de Trabajo:** Globalización, Economía Mundial  
y Economías Nacionales

**Coordinador:** Jaime Estay Reyno

**Director de la colección:** Atilio A. Boron - Secretario Ejecutivo de CLACSO

**Área Académica de CLACSO**

**Coordinador:** Emilio H. Taddei

**Asistente del Programa Grupos de Trabajo:** Rodolfo Gómez

**Asistente de la Coordinación Académica:** Miguel A. Djanikian

**Producción gráfica editorial:** Área de Difusión de CLACSO

**Coordinador:** Jorge Fraga

**Edición:** Florencia Enghel

**Diseño editorial:** Miguel A. Santángelo / Lorena Taibo

**Revisión de pruebas:** Mariana Enghel / Ivana Brighenti

**Logística y Distribución:** Marcelo F. Rodríguez  
Sebastián Amenta / Daniel Aranda

**Arte de tapa:** diseño de Miguel A. Santángelo

**Impresión:** Gráficas y Servicios SRL

**Primera edición:**

*"La economía mundial y América Latina: tendencias, problemas y desafíos"*  
(Buenos Aires: CLACSO, enero de 2005)

Patrocinado por



Agencia Sueca  
de Desarrollo Internacional

ISBN 987-1183-14-3

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

**CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Av. Callao 875, piso 3° C1023AAB Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel: (54-11) 4811-6588 / 4814-2301 - Fax: (54-11) 4812-8459

e-mail: [clacso@clacso.edu.ar](mailto:clacso@clacso.edu.ar) - <http://www.clacso.org>

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# ÍNDICE

## **Presentación**

Jaime Estay Reyno | 11

## **PARTE I**

### **TENDENCIAS GLOBALES**

#### **Y EN LOS BLOQUES EUROPEO Y ASIÁTICO**

### **Theotonio Dos Santos**

Hipótesis sobre a conjuntura mundial  
depois do 11 de setembro | 21

### **Orlando Caputo Leiva**

Estados Unidos y China:  
¿locomotoras en la recuperación  
y en las crisis cíclicas de la economía mundial? | 39

### **L. Federico Manchón C.**

La Constitución europea  
y la globalización | 87

**Gladys Cecilia Hernández Pedraza**

Evolución actual y perspectivas  
de las relaciones China-ASEAN

| 107

**PARTE II**

**AMÉRICA LATINA**

**ANTE LA ECONOMÍA MUNDIAL**

**Carlos Eduardo Martins**

Neoliberalismo e desenvolvimiento  
na América Latina

| 139

**Marco A. Gandásegui, h.**

América Latina y el imperialismo  
en el siglo XXI

| 169

**Jaime Estay Reyno**

América Latina en las negociaciones comerciales  
multilaterales y hemisféricas

| 193

**Fabio Grobart Sunshine**

Siglo XXI: retos para América Latina  
de cara a la sociedad basada en el conocimiento

| 221

**V. Alejandra Saravia López**

Evidencias de la relación  
medio ambiente–economía  
en el caso latinoamericano

| 259

**PARTE III**

**ALGUNAS SITUACIONES SUBREGIONALES**

**Y DE PAÍSES**

**Henry Mora Jiménez**

Los Acuerdos de Inversión  
en los Tratados de Libre Comercio: de vuelta al AMI.  
El caso del TLC entre Estados Unidos  
y los países de Centroamérica

| 283

**Claudio Lara Cortés**

Liberalización y subordinación  
de los servicios públicos a la lógica del capital  
en los países del Cono Sur

| 317

**Carlos Guillermo Álvarez H.**

Las reformas liberales de los servicios públicos:  
el caso de la reforma eléctrica colombiana

| 343

**Germán Sánchez Daza**

La estructura productiva mexicana  
en el marco de la evaluación del patrón  
de reproducción neoliberal en América Latina

| 367

**Julio C. Gambina, Alfredo T. García,  
Mariano Borzel y Agustín Crivelli**

Liberalización de la economía argentina:  
¿ruptura o continuidad?

| 391



JAIME ESTAY REYNO

## PRESENTACIÓN

DURANTE LA ÚLTIMA SEMANA del mes agosto de 2004 se realizó en la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Puebla, México, la primera reunión del Grupo de Trabajo (GT) de CLACSO “Globalización, economía mundial y economías nacionales”. Durante los tres días que duró la reunión, y sobre la base de las ponencias que previamente se habían hecho circular, los miembros del GT discutimos acerca de la actual situación de la economía mundial, buscando identificar las principales tendencias que hoy la caracterizan y, particularmente, los rasgos que están presentes en la inserción de América Latina en ese escenario global. La discusión, desde luego, permitió avanzar en algunas respuestas compartidas, pero sobre todo permitió precisar las principales líneas de reflexión e investigación que a nuestro juicio requieren ser abordadas colectivamente para dar una adecuada cuenta del complejo objeto de estudio que nuestro grupo tiene ante sí.

El libro que estamos entregando a los lectores corresponde a las versiones reformuladas de las ponencias que se prepararon para esa reunión, las cuales, atendiendo a los temas tratados, se han ordenado en tres apartados.

El primer apartado, que agrupa cuatro trabajos, está referido a las “Tendencias globales y en los bloques europeo y asiático”, y en él se revisan algunos de los principales procesos y espacios geográficos que resultan definitorios del actual escenario global, para lo cual el tema se aborda en dos sentidos. Por una parte, en los documentos de Theotonio dos Santos y de Orlando Caputo se estudia la actual coyuntura mundial. En el primer caso, en el texto “Hipótesis sobre a conjuntura mundial depois do 11 de setembro” la atención se centra en el escenario económico posterior al 11 de septiembre de 2001, destacando en esa perspectiva las continuidades respecto de la situación previa a los atentados terroristas, el uso de la lucha antiterrorista como excusa para el despliegue del proyecto geoestratégico del actual gobierno estadounidense, y la profundización del deterioro en las bases teóricas del pensamiento neoliberal. En el segundo caso, el artículo “Estados Unidos y China: ¿locomotoras en la recuperación y en las crisis cíclicas de la economía mundial?”, de Orlando Caputo, se centra en las transformaciones generales y específicas que está sufriendo la economía mundial a través de la globalización, en la reestructuración de la economía estadounidense sobre todo a partir del seguimiento de las ganancias y las inversiones, y en la creciente participación de China en la producción y en el comercio globales. Por otra parte, los trabajos de Federico Manchón y de Gladys Hernández están dedicados a los bloques europeo y asiático. En el primero, “La constitución europea y la globalización”, se analizan los acontecimientos recientes en el proceso de unificación europea: la ampliación que incorporó diez nuevos miembros al bloque, la tensión que la invasión estadounidense en Irak provocó en el proceso de unificación política y, sobre todo, el sustancial avance en la dimensión normativa de la integración europea que está siendo provocado por la elaboración y previsible aprobación de un nuevo texto constitucional europeo, el cual implica un importante cambio de calidad en los esfuerzos por construir la identidad política de Europa. En el trabajo de Gladys Hernández, “Evolución actual y perspectivas de las relaciones China-ASEAN”, el bloque asiático es estudiado en términos de la evolución de la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN), de los avances de la integración financiera de la región y de las tendencias presentes en la evolución de China en su participación dentro de la Organización Mundial de Comercio y en su relación con la ASEAN.

El segundo apartado del libro, “América Latina ante la Economía Mundial”, agrupa cinco trabajos referidos a los principales

rasgos que han caracterizado al desenvolvimiento económico de la región y a los vínculos entre dicho desenvolvimiento y las tendencias y problemas presentes en el nivel mundial. En algunos de dichos trabajos el tema se aborda desde perspectivas generales, en tanto que en los restantes textos la atención se centra en componentes más particulares del tema. En los dos primeros textos del apartado se ofrecen reflexiones de carácter abarcador referidas al desenvolvimiento e inserción de nuestros países en la totalidad mundial. El primero, “Dependência, neoliberalismo e desenvolvimento na América Latina”, de Carlos Martins, revisa las nuevas formas de articulación de la región en el mundo que han sido impulsadas por el neoliberalismo, identificando los efectos negativos que ellas han tenido sobre el desempeño económico regional en aspectos tales como los bajos ritmos de crecimiento, la desnacionalización y destrucción de los segmentos de mayor valor agregado del aparato productivo, una profundización de la superexplotación del trabajo y, en general, en la generación de un patrón de desenvolvimiento claramente insostenible. En el siguiente trabajo, “América Latina y el imperialismo en el siglo XXI”, Marco Gandásegui argumenta la pertinencia de recuperar la categoría de *imperialismo* como un instrumento teórico necesario para el estudio de la actual multipolaridad del sistema capitalista, y revisa desde esa perspectiva tanto los escenarios presentes y futuros planteados por Immanuel Wallerstein y Giovanni Arrighi como el significado de las iniciativas estadounidenses de acuerdos comerciales hacia nuestra región.

En los siguientes tres materiales del apartado, la reflexión se ubica en ámbitos más específicos del funcionamiento e inserción económica regional. Por una parte, “América Latina en las negociaciones comerciales multilaterales y hemisféricas”, de Jaime Estay, está dedicado a la revisión de los conflictos que entre los países desarrollados y atrasados –con un papel relevante jugado por países latinoamericanos en este segundo grupo– han venido desarrollándose en el interior de la Organización Mundial de Comercio y en el proceso de negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), los cuales han tenido como eje temas muy semejantes y, en el caso del ALCA, han empujado al gobierno estadounidense a avanzar en su estrategia hemisférica por la vía de los tratados bilaterales y plurilaterales. Por otra parte, el siguiente trabajo, “Siglo XXI: retos para América Latina de cara a la sociedad basada en el conocimiento”, de Fabio Grobart, consiste en una revisión de la evolución del desarrollo científico-tecnológico en América Latina, tanto en la etapa de la industrialización por sustitución de importacio-

nes como en las décadas recientes de aplicación del modelo neoliberal, a partir de lo cual se identifican los retos que deberían ser enfrentados por nuestro países para competir adecuadamente en el actual escenario mundial, y en primer lugar la necesidad de que se tomen medidas para conservar y fortalecer el potencial científico-tecnológico e intelectual. El apartado se completa con “Evidencias de la relación ‘medio ambiente–economía’ en el caso latinoamericano”, de Alejandra Saravia, que analiza el estado actual del debate respecto de la hipótesis de la curva ambiental de Kuznets, según la cual luego de un periodo inicial de efectos negativos el crecimiento económico da lugar a efectos benéficos sobre el medio ambiente en el largo plazo, destacando los estudios que sobre el tema se han hecho para América Latina y concluyendo que para el caso de la región dicha hipótesis no funciona debido, entre otros, a factores tales como la gobernancia, los aspectos institucionales y la desigualdad en la distribución del ingreso.

Finalmente, en el tercer apartado del libro, que hemos titulado “Algunas situaciones subregionales y de países”, se agrupan cinco trabajos referidos a aspectos relevantes presentes en distintos espacios de la región. Los dos primeros están referidos a grupos de países que constituyen espacios subregionales, en tanto que en los siguientes tres se revisan situaciones presentes en países específicos.

De los dos trabajos iniciales del apartado, el primero está referido a Centroamérica, y el otro a los países del Cono Sur del Continente. El primero, de Henry Mora, titulado “Los Acuerdos de Inversión en los Tratados de Libre Comercio: de vuelta al AMI. El caso del TLC entre Estados Unidos y los países de Centroamérica”, revisa los principales contenidos del capítulo de inversiones del Tratado de Libre Comercio que a comienzos de 2004 firmaron los países de Centroamérica con EE.UU., comparando dichos contenidos con los que existen en otros tratados de EE.UU. con América Latina e identificando, sobre todo para Costa Rica, las múltiples contradicciones que existen entre los compromisos asumidos en el Tratado y lo establecido en la Constitución política de ese país. El segundo material, “Liberalización y subordinación de los servicios públicos a la lógica del Capital en los países del Cono Sur”, de Claudio Lara, analiza los significados y el impacto sobre los consumidores y el conjunto de la economía que ha traído consigo durante los últimos quince años el proceso de liberalización de los servicios públicos impuesto en Argentina, Brasil y Chile, destacando el papel de la liberalización como potenciadora de una

vasta acumulación por desposesión, mediante la cual se logra la subsumción real de los servicios y de sus procesos de trabajo al capital.

En los siguientes tres trabajos del apartado se abordan temas referidos a tres economías nacionales de la región: Colombia, México y Argentina. En el primero, Carlos Guillermo Álvarez avanza en una evaluación crítica de las reformas liberales en Colombia en la década pasada, desarrollando el tema de “Las reformas liberales de los servicios públicos, el caso de la reforma eléctrica colombiana”, para lo cual confronta los planteamientos del Banco Mundial y de algunos autores colombianos sobre los objetivos y supuestos resultados de las reformas en los servicios públicos con lo efectivamente ocurrido para el caso de la prestación del servicio de energía eléctrica en Medellín. En el siguiente trabajo, de Germán Sánchez, titulado “La estructura productiva mexicana en el marco de la evaluación del patrón de reproducción neoliberal en América Latina”, se revisan las evaluaciones que distintos organismos internacionales han venido realizando sobre el desempeño de las economías de la región desde mediados de los años ochenta, desprendiendo de allí la necesidad de construir visiones alternativas y avanzando en tal sentido con la identificación de los principales componentes del desempeño económico de México bajo el patrón neoliberal, y en particular de las tendencias a la fragilidad, la fragmentación y la polarización social que han caracterizado a la reestructuración productiva de este país. En el último trabajo, “Liberalización de la economía argentina. ¿Ruptura o Continuidad?”, Julio Gambina, Alfredo García, Mariano Borzel y Agustín Crivelli revisan los principales rasgos del proceso de liberalización y apertura que se ha venido imponiendo en la economía argentina desde hace ya varias décadas, y destacan los elementos de continuidad que en tal sentido existen en las políticas oficiales aplicadas desde la salida del régimen de convertibilidad, manteniendo dichas políticas el acento en la apertura indiscriminada a los mercados mundiales y al ingreso de capitales y relegando con ello el muy necesario cambio de modelo de acumulación en Argentina.

De la reseña del libro hasta aquí presentada se desprende la variedad de los temas tratados, que van desde el análisis de las tendencias más generales presentes en la economía mundial y en los países desarrollados hasta la evaluación de algunas de las principales transformaciones que se han venido dando en distintas economías latinoamericanas. Esa variedad temática se acompaña de algunos elementos comunes que nos interesa explicitar, ya que en buena medida han esta-

do presentes desde la constitución misma del GT y juegan un rol importante no sólo en el presente libro, sino en la totalidad de las actividades que nuestro Grupo se propone desarrollar.

Un primer elemento se refiere al carácter crítico que tienen los trabajos del libro. Tanto respecto de la globalización actual de la economía mundial y de las economías de América Latina como en relación a los fundamentos, estructura interna y conclusiones de las aproximaciones teóricas dominantes respecto de esos temas, el desarrollo de análisis críticos nos parece absolutamente necesario, y en esa dirección se encaminan los trabajos individuales y el esfuerzo colectivo de reflexión de nuestro Grupo.

Esa necesidad de desarrollo de la crítica se desprende por cierto del propio comportamiento de la realidad y de las explicaciones que sobre ella proponen las diversas corrientes teóricas. Los impactos sociales negativos que en general va arrojando el desenvolvimiento de la globalización, las “cartas marcadas” con que se pretende definir el orden económico y político internacional, las formas y grados que hoy alcanza la expoliación de los países del capitalismo atrasado, el deterioro de las bases de la acumulación en nuestros países, la persistencia en ellos de un funcionamiento económico que reproduce de manera ampliada las desigualdades y la polarización social, son todos componentes de un escenario que debe ser sometido a una rigurosa revisión en la búsqueda de aquellos elementos y relaciones que determinan su actual configuración y que deberían ser transformados en un sentido progresivo. Asimismo, las interpretaciones dominantes muestran claras insuficiencias, más aún dado que una buena parte de ellas se ubica en el interior de la matriz de pensamiento neoliberal, moviéndose entre la resignación y la apología en sus acercamientos a la realidad y renunciando por principio a cualquier intento de formulación de alternativas.

Un segundo elemento en común, tanto en las actividades del GT como en los textos de este libro, es el reconocimiento del carácter complejo y cambiante de nuestro objeto general de estudio. Tanto en el conjunto de la economía mundial contemporánea como en los distintos ámbitos, espacios y tendencias que la constituyen, confluyen una multitud de procesos y relaciones que se encuentran en pleno desarrollo, dando lugar a escenarios que lejos de estar ya configurados se caracterizan más bien por la inestabilidad en su comportamiento presente y por la incertidumbre en su desempeño futuro. Si bien las certezas –y en particular las predicciones certeras– nunca han sido el

componente más “feliz” de la investigación económica y social, menos lo son ahora, con las vertiginosas mutaciones que se despliegan ante nuestros ojos, lo cual por cierto vuelve aún más cuestionable la intención del pensamiento dominante de imponer explicaciones y predicciones únicas e inmutables frente a una realidad cuya fluidez e imprevisibilidad lo desmienten día a día.

Ante todo ello resulta clara la necesidad de abrir discusiones más que cerrarlas, de formular preguntas transitorias más que respuestas definitivas y, en suma, de abordar objetos de estudio como el de nuestro GT, y temas como los de este libro, buscando desprender del seguimiento de la realidad líneas posibles de investigación y propuestas de explicación sujetas permanentemente a revisión, a cambio, y sobre todo a debate y crítica.

Un tercer elemento en común es que, en el interior de la variedad temática de este libro y de la actividad general del Grupo, hay un eje articulador que es América Latina, no sólo como el espacio que en sí mismo es un objeto prioritario de análisis, sino también, y principalmente, como el ámbito desde el cual –y para el cual– interesa volver la mirada y la reflexión hacia países en lo particular y hacia el conjunto la economía mundial. En tal sentido, creemos que el presente libro refleja adecuadamente uno de los principales propósitos de nuestro GT, abordar desde la perspectiva latinoamericana nuestros temas de investigación, lo cual es resultado de un par de percepciones compartidas.

Por una parte, la percepción de que en el ámbito del pensamiento económico, durante las décadas recientes se ha impuesto en Latinoamérica una práctica de reproducción lineal y acrítica de las formulaciones desarrolladas en el capitalismo avanzado, no sólo para estudiar las tendencias de la economía mundial, de los países desarrollados y de las relaciones económicas internacionales, sino incluso cuando se trata de abordar nuestra propia realidad. En tal sentido, probablemente es en nuestra disciplina donde se han producido a nivel regional los más nocivos ejemplos de asimilación pasiva de recetas de política y de sus correspondientes matrices teóricas, que se han abierto paso no sólo en los gobiernos sino también en el mundo académico, con lo cual la formación de los economistas en los países latinoamericanos se ha vuelto crecientemente un ejercicio de enseñar a “pensar con cabeza ajena”.

Por otra parte, y como el elemento que asigna toda su carga negativa a lo recién planteado, la percepción de que en las Ciencias Sociales, y en particular en la economía, al investigar la realidad el

observador no es “neutro”, de tal manera que la elección del objeto de estudio, los supuestos, el proceso de abstracción, el instrumental analítico y los resultados están influidos por el propio observador y por el espacio geográfico, social, cultural, etc., desde el cual la observación es realizada. Al respecto, la propia historia del pensamiento social latinoamericano, incluido el pensamiento económico, brinda buenos ejemplos de lo fructífero que puede ser el desarrollo de capacidades de interpretación propias sobre la realidad mundial, nacional y local, lo cual sumado a la evidente necesidad de enfrentar de otra manera los problemas que hoy arrastran nuestras economías nos coloca frente al imperativo de construir –y en parte de reconstruir– el pensamiento económico regional.

En síntesis, por tanto, el libro que estamos entregando es un primer paso de nuestro Grupo por avanzar colectivamente en la aplicación de los criterios recién señalados, iniciando con los trabajos aquí reunidos un camino que esperamos nos permita realizar aportes que se correspondan con los retos que hoy enfrenta nuestra región.

Jaime Estay Reyno



**PARTE I**

**TENDENCIAS GLOBALES  
Y EN LOS BLOQUES EUROPEO  
Y ASIÁTICO**

THEOTONIO DOS SANTOS\*

## HIPÓTESES SOBRE A CONJUNTURA MUNDIAL DEPOIS DO 11 DE SETEMBRO

### A ECONOMIA SEGUE SEU CAMINHO

Depois do 11 de setembro, a primeira frente que causa muita confusão é a econômica. Depois de uma tendência à queda da economia norte-americana, iniciada de fato em 2000, assistimos, a partir do 2º trimestre de 2003, a uma recuperação da produção industrial, dos investimentos em geral e das bolsas em particular. Nesse ínterim, se consolidaram as tendências a abandonar radicalmente os princípios neoliberais e a retomar as políticas anticíclicas, particularmente a baixa das taxas de juros e o aumento dos gastos públicos, ainda que numa direção negativa, isto é, os gastos militares comandam a recuperação.

Também se fortaleceram as coalizões de forças contra a hegemonia do setor financeiro, com especial ênfase na crise deste setor, golpeado por fortes desvalorizações dos ativos em todo o mundo. A queda da taxa de juros dos EEUU a 1,0% e a desvalorização

\* Profesor Titular de la UFF y Coordinador de la Cátedra y Red de la UNESCO y la UNU sobre Economía Global y Desarrollo Sostenible.

do dólar durante 2000 e 2004 desvalorizam significativos volumes do capital financeiro.

O Japão foi o último bastião da resistência do setor financeiro nos países centrais. Super dimensionado na década de 80, caracterizada por uma extrema liquidez, que se gerou através dos excedentes em dólar originados dos superávits comerciais obtidos principalmente com os Estados Unidos. No momento atual se tenta uma reestruturação do sistema financeiro japonês. Esse havia sobrevivido durante a segunda metade da década de 90, quando a desvalorização do dólar rebaixou drasticamente os superávits comerciais, através do apoio do Estado. O Estado japonês, que no princípio dos anos 80 não tinha nenhuma dívida importante, transformou-se em devedor para apoiar o enriquecimento dos bancos e, depois, para salvá-los da bancarrota.

Por outro lado, a China acumula superávits colossais em dólar e se lança no sistema financeiro internacional, entre outras coisas comprando títulos da dívida pública norte-americana, o que a transforma num dos principais sustentáculos da sobrevivência, ainda que precária, do sistema fiscal norte-americano, profundamente comprometido por um endividamento acumulativo, desenfreado e insustentável.

No mundo das economias emergentes, se vê uma acentuação da crise sobretudo na América Latina que tem sido a zona mais ortodoxa na aplicação das medidas estabilizadoras do Fundo Monetário Internacional. Esta região tem sido vítima de uma brutal contradição entre a vontade de seus povos, expressa nas urnas através de sucessivas derrotas eleitorais dos candidatos a favor das políticas recessivas, e suas administrações posteriores totalmente comprometidas com as políticas que se propuseram a impedir durante as eleições.

Vejam o caso da Argentina, imersa em colossal crise depois de ter adotado políticas altamente elogiadas pelo FMI. O ministro de economia da fase neoliberal, chamado para reeditar seus duvidosos êxitos, se apresentou nas eleições e seu partido não alcançou nem 1,5% dos votos. Entretanto, o senhor Cavallo continuou no governo, realizando uma política rechaçada massivamente pelas eleições. A ida da população para as ruas derrubou não só o ministro da economia mas inclusive o presidente De la Rúa. Seus sucessores iniciaram o governo prometendo independizar-se do FMI e terminaram aderindo às suas políticas logo depois. Isto levou as massas de volta às ruas cada vez mais irritadas.

A eleição de Nestor Kischer trouxe finalmente um novo consenso, baseado não no default absoluto mas no estabelecimento de condições de negociação mais moderadas impostas pelo governo argentino, com apoio de cerca de 80% da população. É evidente que diante de um apoio tão massivo, o FMI não teve outra possibilidade do que se curvar às propostas do governo em vez de se arriscar a levar o país ao default com todas suas conseqüências para a economia mundial.

O que se pode concluir desta rápida análise é o fato de que a crise gerada pela implantação do terror na sociedade norte-americana permitiu acentuar tendências econômicas que se apresentavam anteriormente, as quais conseguiram reverter em parte políticas anteriores, aparentemente vitoriosas e imbatíveis. Contudo, o ambiente econômico internacional continua confuso e ameaçador. As crises despontam em várias partes e as potencialidades do crescimento econômico, a partir das inovações tecnológicas disponíveis devido ao avanço da revolução científico-técnica, continuam insuficientemente utilizadas devido ao atraso no desenvolvimento de novas relações sociais capazes de dinamizar o crescimento econômico mundial.

## O TERROR COMO ARMA DA AVENTURA HEGEMONISTA

Outro campo em profunda revisão é o geopolítico. Desde o final da guerra fria se acentuaram mudanças radicais nas relações entre países, Estados e regiões. Uma região chave para o jogo geopolítico universal é o Golfo Pérsico, onde se concentra a maior parte do petróleo do mundo. A guerra do Golfo permitiu que os Estados Unidos concentrassem nessa região a maior massa de recursos militares aéreos e marítimos depois do Mediterrâneo. Fica fora de seu controle o Mar Índico, onde a marinha indiana exerce uma hegemonia incontestável. Mas a crise entre Paquistão e Índia abre o caminho para uma maior penetração norte-americana no Oceano Índico, ela deve ser conservada num perfil baixo para atrair gastos públicos, principalmente militares e a atenção dos aparelhos de segurança locais e das estratégias militares.

A crise gerada pelas ações terroristas nos Estados Unidos trouxe uma desculpa muito clara para concentrar na região um poder militar que não se poderia pensar sem um acontecimento dessa dimensão. Seja, ou não, o grupo terrorista dirigido por Bin Laden o responsável pelas ações terroristas que chocaram toda a humanidade, há fortes

interesses de ocupar geopoliticamente a região e os fatos conjunturais serviram a tendências que vinham se desenhando com anterioridade.

Pode-se dizer, portanto, que os Estados Unidos conseguiram obter uma importante vitória diplomática e militar ao conseguir deslocar para a região uma massa tão impressionante de poder de fogo. Não está claro, entretanto, o efeito político desta operação colossal.

É provável que os norte-americanos se vejam numa difícil situação política na região. Depois de terem apoiado por décadas o crescimento de correntes fundamentalistas, para opor-se à URSS no Afeganistão e aos governos laicos de inspiração socialista na Índia, Argélia, Egito, Síria e outros países, eles vêem essas forças voltar-se contra os Estados Unidos e inclusive contra a realza da Arábia Saudita que havia inspirado e apoiado financeiramente grande parte destes movimentos. O leitor pode acompanhar em detalhe estes acontecimentos através do livro de Cooley (2002).

Treinadas pela CIA e devidamente modernizadas em suas técnicas de terrorismo, passando a desenvolver o terror de massas que somente a CIA sabia manejar, essas organizações se transformam numa ameaça aos Estados Unidos, inclusive aos governos republicanos que tinham apoiado tão entusiasticamente esses “heróis da liberdade”. Lembremo-nos que Bin Laden inspirou a personagem coadjuvante principal de Rambo II, e foi elogiado abertamente em toda a imprensa mundial dos anos oitenta.

Isto, talvez, se deva à atitude negativa tomada pela administração Bush, filho, na questão palestina ou se deva às apreensões do governo norte-americano frente às conspirações contra a dinastia da Arábia Saudita. Esse choque com os antigos aliados se manifesta sobretudo no crescimento impressionante das organizações fundamentalistas na região, tendência que está acompanhada de fortes sentimentos “antinorte-americanos”. A situação é também complicada com o perigo do fortalecimento de tendências radicais no Paquistão, país que dispõe de poder nuclear em expansão e que não cedeu totalmente às tentativas norte-americanas de contê-lo.

Se considerarmos que, ao seu lado, o outro poder nuclear –a Índia– estava em mãos de correntes nacionalistas em forte choque com o Paquistão o que tornava muito difícil conseguir uma paralisação da corrida nuclear na região, parece claro que o apoio às correntes fundamentalistas foi um jogo extremamente arriscado, cujos frutos começam a ser colhidos agora, e eles são amargos. A vitória surpreendente do Partido do Congresso na Índia nas eleições de 2004 não

garante ainda uma reversão da confrontação militar na região. Por outro lado, a vitória do Partido do Congresso pode influenciar uma recuperação do partido popular do Paquistão, dirigido pela Sra. Butho, arrancada do poder pelos golpistas que hoje controlam o país. Tudo indica que essa região tende mais a um constante desequilíbrio do que a um ambiente pacífico “pró-norte-americano”.

Em tudo isso há algo parecido com as conseqüências das ações da inteligência e dos governos norte-americanos na América Latina ao apoiar os governos militares da região, treinando-os em técnicas terroristas, em atividades de tortura e outras ações que hoje estão bastante conhecidas pelas revelações dos documentos da CIA e da diplomacia norte-americana do período.

Depois de algum tempo, os atos terroristas da direita latino-americana se deslocaram para os Estados Unidos, como se conhece hoje detalhadamente, na operação contra Orlando Letelier, que matou também uma jovem norte-americana. Como sabemos, até hoje o principal responsável desta e de outras ações similares, o General Pinochet, não foi devidamente punido, apesar das evidências disponíveis nos tribunais chilenos e de vários países. Esse foi um precedente forte para mostrar a possível impunidade das forças terroristas de operar nos Estados Unidos. Tal sentimento se fortaleceu também com a moderada repressão sobre as manifestações terroristas nos próprios Estados Unidos, como o caso de Ohio.

A mesma coisa podemos dizer dos ativistas anticubanos em Miami, que se dedicam a ações terroristas há trinta anos com o apoio do governo norte-americano e com uma impunidade legal defendida pela justiça norte-americana. Sabemos todos do apoio dos católicos norte-americanos ao IRA e conhecemos o apoio oficial do governo Reagan aos “Contra” na Nicarágua, e às ditaduras militares de toda a região. Pior que isso, só o apoio de Reagan aos Kmer Vermelho no Camboja, depois dos assassinatos em massa de seu povo. Hoje em dia vemos as FARC e o ELN serem consideradas como organizações terroristas na Colômbia enquanto os grupos paramilitares de direita usam de uma extrema violência terrorista e ficam excluídos da lista de organizações terroristas.

Esta conduta torna muito difícil derrotar o terrorismo como prática política generalizada no mundo. Mesmo quando suas ações causam os efeitos que vimos em Nova Iorque e Washington no 11 de setembro, não se demonstra uma vontade radical e definitiva de

abandonar tais práticas contra os adversários do governo norte-americano.

A mesma atitude dúbia fica evidente quando se proclama a idéia de que não importa a perda de vidas inocentes devido às ações militares nos países inimigos dos Estados Unidos, porque estas mortes não foram desejadas. Elas foram somente calculadas, pois fazem parte do custo inevitável destas ações.

Parece necessário passar a um nível mais alto de civilização. Não se pode mais considerar ilegítimo o terror inimigo e legítimo o próprio terror. A humanidade alcançou uma integração planetária que não permite mais estas duplicidades éticas e morais. A humanidade tem que desenvolver uma ética realmente universal que respeite as diferenças sempre que não se oponham ao princípio da preservação e desenvolvimento da vida humana.

As civilizações e as religiões nascidas em condições locais específicas se abrem a um universalismo que encontra um exemplo fundamental no ecumenismo cristão a ser desenvolvido para todas as formas religiosas e de civilizações. Neste sentido é extremamente positivo o chamado do Irã e de outros povos a um diálogo entre as civilizações.

Nesse contexto parece muito claro o perigo de tentar conter um dos mais importantes avanços da civilização ocidental: a liberdade de imprensa. O pior é que se apresentam as medidas restritivas à divulgação dos acontecimentos militares como uma forma de defesa desta civilização. Da mesma forma que se realizaram vários golpes militares para defender exatamente a democracia pretensamente ameaçada pelos inimigos da guerra fria.

Tudo indica que os Estados Unidos estão perdendo a guerra da opinião pública e isso se deve em boa parte à tentativa de monitorar abertamente os meios de comunicação quando o mundo árabe tem uma estação de televisão respeitada por todas as partes em conflito e o resto do mundo não pode ver com aprovação o sacrifício de um país para prender um chefe que nunca dispôs dos meios para representar uma ameaça aos Estados Unidos nem ao mundo.

É claro também que o pânico generalizado e a confusão entre o terrorismo e a religião maometana, que se transforma em preconceitos descontrolados, favorecem uma brecha crescente entre os muçulmanos e a civilização ocidental. Brecha ampliada pelo desprezo Ocidental das religiões orientais em geral, que parece fortalecer o espírito fundamentalista do lado de cá.

Quando tais visões e tais comportamentos culturais são acompanhados do poder de fogo que dispõe os Estados Unidos, da adesão de quase todas as nações do “Ocidente” a ações que levam à morte de centenas de milhares de pessoas e a milhões de refugiados. Não se deve esquecer as conseqüências históricas da criação dos refugiados palestinos, num momento em que se geram outros milhões de refugiados no mundo.

Ninguém pode crer que estamos criando um ambiente adequado para a paz mundial. É um absurdo pretender que se alcançará uma legitimidade ideológica e política num mundo como este. E os meios de comunicação perderão seu poder de influência quanto mais se identificarem com a criação e conservação deste mundo caótico e injusto.

Na era da informação, nos encontramos diante de uma forte ameaça global às conquistas mais caras da evolução recente da humanidade.

#### EFEITOS INTERNACIONAIS DA TRAGÉDIA AMERICANA

Os dramáticos acontecimentos de 11 de setembro não modificaram essencialmente o quadro econômico mundial. Na verdade, os acontecimentos terríveis e as tragédias não costumam mudar a atitude dos seus personagens. A tragédia atual divide, no plano militar, o governo dos Estados Unidos entre os que buscam um consenso mundial para garantir suas ações de represália (como Collin Power) e os que crêem que os Estados Unidos têm direito a atuar unilateralmente (como Condoleezza Rice ou Rumfeld). Os democratas buscam um consenso que limite ao máximo a extensão das ações armadas mas se mantêm num plano moderado que permite a expansão do fundamentalismo direitista. Todos se encaminham para atos de conseqüências imprevisíveis.

No plano econômico, os conservadores querem garantir o controle sobre os acontecimentos mantendo as variáveis macroeconômicas fundamentais sob contenção. Eles seguraram o crescimento econômico norte-americano provocando o aumento das taxas de juros em meados de 2000 para derrubar a inexistente “ameaça inflacionária” e os “perigos” do pleno emprego.

Contudo, diante da ameaça de uma recessão, provocada por essa intervenção insensata que se aprofundou devido aos efeitos da tragédia do World Trade Center e do Pentágono, os conservadores já se



viram obrigados a retroceder em sua política de contenção e aceitaram a necessidade de baixar as taxas de juros, antes mesmo dos atentados terroristas.

Com este objetivo, Allan Greenspan, o presidente do Federal Reserve, já estava na Europa, quando dos atos terroristas, em busca de um consenso no sentido da baixa comum das taxas de juros para evitar uma fuga de capitais dos Estados Unidos. A verdade é que há uma contradição importante entre os interesses que apóiam o aumento das taxas de juros (que favorece o capital especulativo) e aqueles que apóiam sua redução (que provoca o deslocamento dos capitais para as bolsas, reforçando como consequência o sistema empresarial e os investimentos produtivos).

Contudo, ninguém pode defender, num momento tão dramático, as medidas de aprofundamento da crise. Os fatores para a retomada dos investimentos ganham dinamismo numa conjuntura como esta. De imediato, as insanas medidas de Bush de utilizar os excedentes orçamentários para diminuir os impostos e devolver poder de compra a uma população caracterizada pelo excesso de consumo se mostraram absolutamente fracassadas do ponto de vista econômico. A queda da taxa de juros permitiu a retomada econômica mas as políticas fiscais contêm a expansão do emprego e limitam o impacto progressista e redistributivo da retomada do crescimento.

Frente à gravidade da crise, o Congresso votou no auge da crise o estabelecimento de 70 bilhões de dólares (equivalente à metade do excedente orçamentário) para medidas de salvamento, reconstrução e ação militar. Estes gastos vêm se ampliando a cada dia em consequência da extensão e profundidade da resistência do povo iraquiano à ocupação norte-americana e de seus aliados. Ao mesmo tempo, os conservadores não perderam a oportunidade para disponibilizar os fundos da previdência social dos funcionários para financiar a intervenção governamental frente à crise. Os gastos militares e os gastos de reconstrução liquidaram com o superávit fiscal norte-americano. Já nos encontramos diante de um déficit fiscal colossal de aproximadamente 600 bilhões de dólares em 2004.

Mas tudo isso funciona na direção de medidas anticíclicas de inspiração keynesiana. Paul Krugman já alertou seus leitores neste sentido. Liberam-se as portas para medidas favoráveis à inversão e ao aumento dos gastos públicos: reconstrução urbana, gastos militares, apoio ao consumo. Mas sobre tudo se impôs a diminuição incondicional das taxas de juros. Todos sabemos que numa conjun-

tura de recuperação econômica se faz necessário caminhar inclusive em direção às taxas de juros negativas, como forma de apropriação e transferência dos excedentes financeiros gerados nos períodos de queda do crescimento e aumento da especulação financeira que caracterizam as fases depressivas dos ciclos longos. A reação conservadora puxou para cima a taxa de juros logo que se apresentaram alguns sinais de recuperação econômica. Isto leva a um enfraquecimento da recuperação que deve debilitar o governo que aceitou esta política.

Ao mesmo tempo, sabemos que o dólar é o refúgio mais importante dos ativos mundiais. Todos os países põem, ou pelo menos o faziam até o aparecimento do euro, suas reservas em dólares, boa parte das famílias e as empresas também. Uma desvalorização do dólar corresponde a uma desvalorização geral dos ativos mundiais. Também favorece uma transferência crescente das poupanças para o ouro, as *commodities* e as moedas competitivas, entre as quais se destaca o euro, em valorização, ou o iene que também vem se valorizando, dentro de um quadro mais flutuante.

Essa desvalorização do dólar favorece a retomada das exportações norte-americanas visando diminuir o terrível déficit comercial norte-americano que chega também a mais de 500 bilhões de dólares e deveria abrir caminho para uma retomada do crescimento econômico com bases mais sãs. Contudo o padrão salarial norte-americano muito elevado e as resistências crescentes da população a assumir os riscos da atividade empresarial não favorecem a competitividade dos produtos norte-americanos. Ao mesmo tempo, os gastos militares exportam para o exterior dólares tão limitados pelo déficit da balança de pagamentos norte-americano. O isolamento dos Estados Unidos obriga-o cada vez mais a custear seu gigantesco aparato militar o que transforma seu déficit de serviços em estrutural.

Trata-se de uma clara contradição entre as funções da moeda dominante mundial (o dólar) como moeda ou meio de intercâmbio e sua função como fonte de “entesouramento”, como forma preferencial de expressão dos ativos mundiais. Isso se reflete fortemente dentro dos Estados Unidos entre os setores interessados no aumento das exportações e na competitividade do país como produtor e os setores ligados à especulação com o dólar como moeda supervalorizada.

Como vimos, as demonstrações de poder militar não ajudam a recuperar poder financeiro nesta conjuntura. Elas significam mais gastos de dólares no exterior, a não ser que os aliados se dispusessem a

financiar a chamada “guerra contra o terrorismo”, como fizeram com a guerra do Iraque em 1989, o que seguramente não poderá ocorrer com o clima de ódio crescente aos Estados Unidos no resto do mundo.

Na atual conjuntura de ameaça de recessão e restrição de liquidez, é pouco provável que a solidariedade chegue a estes termos. Parece claro, então, que a crise resultante dos lamentáveis fatos que ensangüentaram Nova Iorque e Washington deve acentuar tendências que já se apresentavam na economia mundial. Em essência se trata de medidas que favorecem uma recuperação da economia mundial. Mas é claro também que os EEUU não se livrarão facilmente de seu déficit da balança de pagamentos e se desenham no horizonte desequilíbrios crescentes e novas crises cada vez mais graves.

A redução da taxa de juros na Europa e nos Estados Unidos é ainda insuficiente mas é uma medida crucial para superar a crise. Ela adveio de um aumento artificial e injustificável dessas taxas. A retomada dos gastos públicos favoreceu a demanda e os investimentos. A baixa do dólar permitirá um melhor equilíbrio da balança comercial norte-americana e provocará uma desvalorização massiva de ativos financeiros, de imóveis, de divisas e de reservas.

Esta desvalorização funcionará também em favor dos ativos produtivos, das empresas e das bolsas de ações. Isto é: uma fuga para a atividade produtiva ou uma recuperação econômica generalizada. Não nos devem confundir as dificuldades por que passaram as bolsas norte-americanas. Elas refletem a necessidade de eliminar os exageros protagonizados pelos executivos de algumas das principais empresas durante o auge financeiro de 1994 a 2000.

Queira-se ou não, o único caminho possível é o da recuperação econômica e da retomada do crescimento. Esta parece ser a consequência mais evidente da tragédia.

## O CREPÚSCULO DO NEOLIBERALISMO

Os dramáticos acontecimentos de 11 de setembro aprofundaram um fenômeno sobre o qual vimos alertando há muito. Trata-se da crise profunda e radical das bases teóricas do pensamento neoliberal que havia ocupado uma posição quase unânime nos meios de expressão e comunicação do oficialismo no mundo. Esse tema foi tratado extensamente no meu livro mais recente publicado (2004).

O chamado pensamento único nos fez acreditar que o livre funcionamento do mercado levaria as economias a um equilíbrio

quase perfeito entre as necessidades expressas na demanda das populações e a oferta expressa na capacidade produtiva de cada unidade econômica.

O livre comércio entre as nações permitiria a especialização de cada uma delas naqueles produtos em que tivessem maior vantagem comparativa, de maneira que se tenderia a uma produtividade ótima e ao máximo de eficiência econômica.

Pois bem, o triunfo ideológico do neoliberalismo e a imposição de políticas por ele inspiradas na maior parte dos países no mundo, levou a humanidade à crise mais profunda em toda a sua história. Desde 1987, quando desapareceu 1 trilhão de dólares da economia mundial em menos de uma semana, a instabilidade cultivada nos anos de hegemonia neoliberal nas administrações de Reagan e Thatcher, explodiu e não foi possível retomar um mínimo de equilíbrio cambial, fiscal e financeiro até que a desvalorização da moeda dominante – o dólar – se instalasse e se iniciasse a quebra do sistema financeiro internacional que se encontrava superdimensionado, devido à falsa liberdade de mercado imposta no setor financeiro nos anos setenta e oitenta.

Na realidade, nos anos setenta se havia criado uma dívida internacional colossal nos países do então chamado Terceiro Mundo. Nos anos oitenta, se obrigou tais países a pagarem os serviços dessa dívida (aumentada não somente pelo aumento das taxas de juro internacionais como também por renegociações puramente contábeis que inflaram de maneira colossal o seu volume). Ao mesmo tempo, surgia a gigantesca dívida norte-americana gerada para financiar as massas antes inimagináveis de déficit cambial e fiscal desse país. Desta forma, a negociação da dívida norte-americana serviu para financiar e alavancar um enorme sistema financeiro internacional durante a década de oitenta.

A fantástica liquidez, que havia inundado os países do Terceiro Mundo nos anos setenta, se deslocou então para a tríade América do Norte-Europa-Japão. A economia mundial aumentou dramaticamente seu desequilíbrio. A década de noventa se encarregou de repor, em parte, as coisas em seu lugar. A baixa do dólar, a queda das taxas de juro e do déficit público e cambial permitiram a recuperação da economia norte-americana de 1993 a 2000.

Mas este ajuste foi bastante penoso. Os Estados Unidos são os que menos sofreram. Livres do déficit cambial amenizado devido à desvalorização do dólar e do déficit fiscal eliminado a partir da queda

das taxas de juros, a consequente baixa do serviço da dívida pública e com a diminuição dos gastos militares, o país pode retomar o crescimento econômico de maneira excepcional. Tal crescimento se apoiou numa elevação espetacular da taxa de lucro e num crescimento incontido da bolsa de valores que transferiu os excedentes acumulados pelo setor financeiro para as empresas.

Durante os anos oitenta e na primeira metade dos anos noventa, a Europa se aproveitou de seus superávits comerciais para valorizar suas moedas e criar uma moeda regional que ajudasse a consolidar um desenvolvimento regional que começou a manifestar-se na segunda metade dos anos noventa. Completava-se assim o quadro de uma recuperação mundial de grande alento.

Somente o Japão foi afetado negativamente pelas mudanças. Diante da desvalorização do dólar, realizada nos anos 90-96, o Japão viu cair radicalmente seu superávit comercial e a colossal liquidez que o superávit comercial com os Estados Unidos lhe havia proporcionado até 1992. Em vez de fortalecer uma moeda própria que lhe desse um poder de investimento internacional próprio, o Japão guardou todos seus excedentes em dólares, sofrendo em consequência os efeitos de sua baixa.

Baixa de crescimento e perda de competitividade, para um país cujo dinamismo econômico se fundara em boa parte na penetração massiva no mercado norte-americano, significou uma crise de longo prazo da qual não conseguiu sair até hoje. O gigantesco sistema financeiro que se desenvolveu na década de oitenta entrou em crise e o Estado japonês gerou uma dívida colossal para tentar salvar um sistema financeiro ferido de morte, como já assinalamos.

Como resposta à perda do mercado norte-americano, o Japão iniciou uma integração com os mercados do leste asiático. Com isto foi obrigado a revisar sua ilusão de que poderia comandar um processo de globalização de dimensões planetárias. Seus investimentos se fizeram cada vez mais regionais e ele se viu na necessidade de compartilhar com a China a perspectiva de uma economia regional cada vez mais poderosa, mas não necessariamente hegemonicamente japonesa.

A partir da segunda metade da década de noventa, as saídas norte-americana, européia e japonesa não passavam mais por uma perspectiva neoliberal. Enquanto o discurso econômico continuava a defender as premissas do neoliberalismo, as políticas econômicas e industriais se faziam cada vez mais estatizantes e protecionistas.

Paradoxalmente, a busca do equilíbrio fiscal entrava em choque com o próprio setor financeiro, que historicamente sempre foi o principal opositor do desequilíbrio fiscal. Hoje, alimentado pela dívida pública e pelos altos juros que se combinam com a desregulamentação do setor financeiro, este se vê obrigado a defender o endividamento público sob a forma desastrosa do pagamento de juros colossais, quer dizer, uma transferência brutal de recursos da população em geral para os bolsos dos especuladores.

A intervenção estatal para defender um sistema financeiro superdimensionado e inútil custou bilhões de dólares nos vários países e impediu que se levasse até as últimas consequências a desvalorização dos ativos artificialmente elevados durante o boom da especulação, ocorrido na década de oitenta.

Na verdade, durante a recuperação econômica de 1994 a 2000, sobreviveram muitos elementos de um desequilíbrio econômico que havia se alimentado das premissas do pensamento único neoliberal para justificar uma prática de política econômica oposta a estes princípios.

No plano social procura-se aprofundar as políticas de flexibilização do trabalho que objetiva, antes de tudo, uma diminuição dos níveis salariais, enquanto se busca um aumento das taxas de exploração dos trabalhadores, se intensifica o trabalho e se tenta restabelecer altas taxas de lucros.

Mas, apesar desses propósitos, na prática, como frisamos várias vezes, a retomada do crescimento econômico nos Estados Unidos e na Europa durante a segunda metade dos anos noventa e novamente agora com a baixa da taxa de juros nos Estados Unidos e a retomada do gasto público para sustentar a guerra, criaram-se as condições para uma maior combatividade dos trabalhadores menos ameaçados pelo desemprego, que caiu de 8,5% a 3,4% em 2000, nos EUA. A retomada do pleno emprego, ao mesmo tempo em que aumentou a combatividade do movimento sindical, com importantes mudanças na sua orientação, aumentou também a militância e a participação dos trabalhadores nos sindicatos, invertendo uma tendência que havia predominado nos anos oitenta até a metade dos anos noventa.

As greves dos trabalhadores franceses, em 1996, entre as quais se destaca aquela contra a privatização da empresa ferroviária do país, levaram de volta ao poder os socialistas que fizeram autocrítica do seu abandono da luta pelo pleno emprego, durante seus governos anteriores, quando foram convencidos pelos neoliberais da impossi-

lidade de uma política de crescimento econômico induzido. Suas vacilações posteriores debilitaram as perspectivas da esquerda plural e levaram à sua derrota nas eleições de 2002.

Na Inglaterra, a terceira via de Tony Blair pretendia abrir o caminho para uma junção entre a economia “eficiente” do mercado e a correção aos seus efeitos sociais negativos realizadas pela social-democracia. Entretanto, o povo de Londres preferiu seguir a Livingston, o vermelho (ex-prefeito rebelde que se separou do partido trabalhista para poder candidatar-se) e o elegeu contra a política de privatizações do metrô de Londres, proposta por Blair e seu candidato oficial. A terceira via está em plena desmoralização. Ela afetou a todo o governo Blair, quando sua política atlantista e pró-norte-americana o levou a liderar sozinho –com Bush– a aventura militar no Iraque.

Na Alemanha, os trabalhadores derrubaram as tentativas de restrição dos direitos dos trabalhadores propostas por Kohl e fizeram triunfar uma coligação social-democrata-verde. Quando Schroeder, atendendo a pressões do setor patronal alemão, afastou de seu governo a Oskar Lafontaine, seu ministro de economia, de orientação antineoliberal, e tentou impor um plano econômico similar ao que tentara Kohl, foi bloqueado por seu próprio partido, e teve que abandonar suas pretensões pró-patronais. É verdade que Schroeder voltou à carga nas suas pretensões neoliberais levando o Partido Social Democrata alemão a um desgaste eleitoral extremamente sério.

Em todas estas oportunidades, as grandes maiorias sociais recusaram eleitoralmente, em greves ou através de outras formas de luta, as propostas neoliberais. Elas puseram na agenda da política econômica de seus países as medidas progressistas que permitem retomar o crescimento econômico e o pleno emprego, tais como, a diminuição da jornada de trabalho; a diminuição das taxas de juros; as políticas industriais e de formação de recursos humanos, com especial ênfase no papel da educação e da elevação do nível de vida dos trabalhadores como instrumento de competitividade (e não o contrário como o afirmam os neoliberais em geral); a recuperação da previdência social (ameaçada por cálculos contábeis que simplesmente ignoram o aumento colossal da produtividade que permite que o trabalho de um número cada vez menor de pessoas sustente uma quantidade cada vez maior de idosos, transformando as peripécias contábeis do neoliberalismo numa criação fantástica ou fantasmagórica).

Este novo enfoque se estende ao plano internacional com a exigência de uma generalização das condições de trabalho e salariais

européias e norte-americanas para todo o planeta, eliminando a competição negativa dos países do Terceiro Mundo, baseada na mão-de-obra barata, que põe em risco os empregos dos trabalhadores dos países desenvolvidos.

Lamentavelmente, uma importante ala do movimento sindical do Terceiro Mundo se solidariza com suas burguesias e denuncia tais propósitos, que permitem a ressurgência de um movimento operário internacional, como uma política protecionista dos países centrais contra a periferia. Na verdade, a possibilidade de uma aliança entre os trabalhadores do centro e da periferia por uma elevação do padrão social em todo o mundo, coloca em cheque a pretensão das burguesias locais e do próprio capital internacional de manter modelos de desenvolvimento apoiados na mão-de-obra barata e na sobre-exploração do trabalho.

Ao mesmo tempo, a consciência do papel negativo do capital financeiro e especulativo leva à proposta do imposto Tobin que coloca duas questões cruciais: a) limitar o livre movimento de capitais e b) enfrentar de alguma forma a emergência de uma imensa população marginalizada e excluída, sobre tudo no Terceiro Mundo, como resultado do império de um falso livre mercado que levou a um aumento da competição monopólica e dos desequilíbrios na economia mundial.

Há uma consciência crescente do aumento da polarização entre as classes sociais, as economias nacionais e vários setores da população, a qual se faz ainda mais dramática com a exclusão de massas gigantescas que não dispõem dos meios para introduzir-se no sistema econômico capitalista contemporâneo. Desenha-se, assim, uma política compensatória, baseada na distribuição e promoção da renda mundial. Ela substitui somente de maneira emergencial o desenvolvimento econômico e a geração de emprego, ao enfatizar a prática da renda mínima e a promoção da economia informal através de uma economia solidária mais ou menos permanente.

Tudo isto é combinado com uma consciência ambiental cada vez mais madura, que busca submeter o crescimento econômico aos objetivos de um desenvolvimento sustentável que garanta às próximas gerações a implantação e a continuidade de uma política de desenvolvimento humano. Essa consciência se faz ainda mais urgente quando aumentam as ameaças locais e globais à sobrevivência da vida na Terra.



Assistimos por tanto ao aparecimento de uma agenda alternativa global que vai se cristalizando num vasto movimento mundial contra a globalização neoliberal mas que tem também a forma de programas consagrados em pelo menos seis reuniões de Cúpula Mundiais que traçaram um projeto global para o século XXI.

A nova agenda do milênio está fundada na busca de paz e desenvolvimento e foi, em parte, desequilibrada pelos acontecimentos de 11 de setembro, que foram utilizados pelo governo Bush para justificar um plano de deslocamento de tropas para as zonas petrolíferas do Oriente Médio e do norte da Ásia. Vimos como se conseguiu forjar uma ameaça à paz mundial que vivia do governo Saddam Hussein que deveria possuir armas de destruição de massa não encontradas. Num regresso à barbárie, este governo está tentando impor o direito à vingança como princípio das relações internacionais.

Mas, ao mesmo tempo, as necessidades da intervenção geopolítica, social, econômica e ecológica e a exposição do mundo aos perigos de uma economia de livre mercado, mostram a lacuna que representa o fato de que a humanidade não tenha sido capaz de se organizar através de um sistema de planejamento mundial.

Tal debilidade estratégica ficou ainda mais clara quando se constata a fragilidade de um sistema de segurança inspirado fundamentalmente na força, que se torna extremamente frágil diante de uma ameaça terrorista global, ainda sem uma cara visível, senão aquela que nos foi apresentada pelo governo norte-americano sem nenhuma comprovação séria.

A cara do terrorismo se mostrou muito improvável. O terrorismo de grandes ações, que derrubou as torres de World Center e o próprio Pentágono, foi sucedido pelo terrorismo biológico através da disseminação do bacilo causador do antraz que, ao que tudo indica, tem sua origem no próprio Estados Unidos, sem ligação evidente com a organização Al Qaeda, acusada dos atentados anteriores. Vimos em seguida como um governo inimigo do Al Qaeda, de caráter secular e hostil ao fundamentalismo islâmico, foi eliminado por uma invasão altamente custosa, colocando em seu lugar uma nova liderança rebelde, esta sim fundamentalista islâmica e próxima das concepções do Al Qaeda!

Não são poucas as vozes que se levantam no momento atual para afirmar que não é possível garantir a segurança dos Estados Unidos e dos países industrializados se não houver uma solução planetária para os problemas da miséria e da pobreza. Nas Cúpulas

Mundiais, esse tema ficou amplamente estudado e foi objeto de varias resoluções no sentido da retomada do crescimento econômico, da distribuição da renda e da melhoria da qualidade de vida. Nada disto garante uma mudança radical nas relações internacionais, mas aponta para ela. Cabe às pessoas de boa vontade trabalhar para criar a consciência desta necessidade.

Entretanto, é necessário reforçar a idéia fundamental de que há que se superar um enfoque economicista como uma maneira de pensar o mundo e a sociedade. O “economicismo” se encontra sintetizado no pensamento econômico único neoliberal. É necessário se superar, sobretudo, a falsa noção de natureza humana que está por trás das fórmulas aparentemente técnicas e científicas do pensamento econômico contemporâneo.

Enquanto se acreditar que o homem é um ser individualista que busca sua felicidade através da maximização da posse e da propriedade de seus bens e do atendimento de suas necessidades de posse e de poder, não poderemos conceber uma sociedade mundial na qual prevaleçam os princípios da paz e da convivência pacífica entre os homens.

A competição, tão elogiada pelo neoliberalismo como fonte de eficiência e eficácia, pode e deve ser substituída por valores mais sólidos como a solidariedade na resolução dos problemas da humanidade. A consciência das necessidades humanas deve se expressar na busca da qualidade de vida e no avanço de toda a humanidade para estágios superiores de civilização.

## BIBLIOGRAFIA

- Cooley, John K. 2002 *CIA et Jihad - 1950-2001. Contre l'URSS, une désastreuse alliance* (Paris: Édition Autrement Frontières).
- Dos Santos, Theotonio 2004 *Do Terror à Esperança: Auge e Declínio do Neoliberalismo* (Brasil: Édition Idéias & Letras).

ORLANDO CAPUTO LEIVA\*

## ESTADOS UNIDOS Y CHINA: ¿LOCOMOTORAS EN LA RECUPERACIÓN Y EN LAS CRISIS CÍCLICAS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL?<sup>1</sup>

EN ESTE DOCUMENTO analizaremos algunas de las principales transformaciones de la economía mundial a través de los siguientes apartados: principales transformaciones de la economía mundial en la globalización; las transformaciones en la economía de EE.UU.; China y su relevancia creciente en la economía mundial actual.

\* Economista y director del Centro de Estudios sobre Transnacionalización, Economía y Sociedad (CETES), Santiago de Chile. Miembro de la Red de Economía Mundial (REDEM), sede México; de la REGGEN, sede Brasil; y del Grupo de Trabajo Globalización, Economía Mundial y Economías Nacionales del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

<sup>1</sup> Agradezco a Graciela Galarce, quien ha participado activamente en la investigación y en la redacción de este documento. Agradezco a Roxana Bárcena por su apoyo en la elaboración de las estadísticas y en el trabajo de digitación. Muchos de los temas los he discutido con los presos políticos de la Cárcel de Alta Seguridad, CAS, en Chile, en el Curso Taller que allí imparto. Me han sido muy útiles las discusiones en el reciente Seminario Internacional en Puebla –agosto 2004; particularmente los comentarios y conversaciones con Gladys Hernández sobre China; del Grupo de Trabajo Globalización, Economías Nacionales y Economía Mundial de CLACSO, así como las reuniones del sub-Grupo de ese GT en Chile. Mi interés por profundizar sobre la economía china se motivó adicionalmente a partir de las largas conversaciones que mantuvimos con André Gunder Frank en Brasil en actividades relacionadas con el Seminario de la REGGEN (2003) y en su artículo “Tigre de papel, dragão de fogo”.

## PRINCIPALES TRANSFORMACIONES DE LA ECONOMÍA MUNDIAL EN LA GLOBALIZACIÓN<sup>2</sup>

### PROFUNDIZACIÓN DE LA ECONOMÍA MUNDIAL Y LAS LIMITACIONES DE LA CIENCIA ECONÓMICA

La existencia objetiva de la economía mundial capitalista queda en evidencia a través del desarrollo creciente de una estructura productiva mundial y de la circulación mundial de mercancías y de capitales que se superpone a las economías nacionales. Su origen se remonta a las primeras fases del desarrollo del capitalismo. De hecho, la economía inglesa que desarrolló preferentemente la industria textil se organizó para abastecer al mundo con sus productos. Al mismo tiempo promovió en otros países la producción de materias primas que se utilizaban en esta rama de la industria.

La economía mundial capitalista se apoyó en un mercado mundial precapitalista que había desarrollado una división internacional de la producción y del trabajo que abarcaba a muchos países y regiones. Ese mercado mundial precapitalista fue transformado en un mercado mundial capitalista. En ese proceso se profundiza el capitalismo en los países y regiones participantes.

Las formulaciones teóricas y la concreción del libre comercio que se promovieron desde Inglaterra son un reflejo claro de la existencia de la economía mundial. Inglaterra necesitaba la libre importación de granos para disminuir la renta de la tierra, abaratar la fuerza de trabajo y aumentar las ganancias. Al mismo tiempo el libre comercio permitía facilitar y ampliar el mercado mundial a las manufacturas inglesas.

El proteccionismo y el libre cambio siempre fueron pensados como las políticas económicas más globales que correspondía adoptar según el grado de desarrollo y necesidades de los capitalismos nacionales en la perspectiva para participar en la economía mundial y en el mercado mundial. El apoyo a la industria naciente siempre

---

<sup>2</sup> La discusión teórica y metodológica sobre economía mundial y los límites de la ciencia económica la empezamos a desarrollar desde fines de los '80 en el Grupo de Economía Internacional de la División de Estudios de Posgrado, DEP, de la Facultad de Economía de la UNAM, en México, del cual fui coordinar durante muchos años. Se publicó una serie de trabajos sobre el tema en las décadas de los '80 y los '90. Ver Revista *Invarianti* (1987), N° 2, y en particular el artículo "Funcionamiento cíclico del capitalismo en la década de 1970-1980, sus perspectivas: la situación de América Latina" (Caputo 1987b). En este artículo hay un apartado teórico sobre economía mundial.

fue pensado como un momento transitorio preparatorio para competir a nivel mundial.

En la historia de la economía mundial se encuentran periodos de alta integración de las economías nacionales, como el desarrollo previo a la crisis de los años '30. En ese periodo la dinámica económica de las economías nacionales estaba basada en el crecimiento de las exportaciones de bienes y de capital. Posteriormente a la crisis de los años '30 se desarrolla un periodo de baja integración de la economía mundial. En esa situación, la economía mundial se basa en economías nacionales cuya dinámica fundamental es la producción para el mercado interno. El comercio exterior juega un rol complementario. La globalización actual es una nueva etapa de alta integración de la economía mundial. Las economías nacionales en las últimas décadas basan su dinamismo en el desarrollo hacia afuera.

Las principales categorías económicas y leyes tendenciales funcionan a nivel de la economía mundial y de las economías nacionales, aunque lo hacen con ciertas diferencias. Existen mercados mundiales para muchos productos específicos, se forman precios internacionales de mercancías similares producidas en diferentes condiciones y en diferentes países. En ciertos periodos se produce una tendencia decreciente, y en otros creciente, de la tasa de ganancia. También se observa la tendencia a la igualación de la tasa de ganancia entre los diferentes países y en las diferentes ramas, tendencia que actúa sobre la base de la existencia permanente de tasas de ganancias diferenciadas.

El desarrollo creciente de la estructura productiva mundial y de la circulación internacional de mercancías expresa diferentes niveles de interdependencia y de dependencia de las economías nacionales en la totalidad mundial. El desarrollo de la estructura productiva mundial y de la circulación mundial de las mercancías tiene por base un desarrollo diferente y desproporcionado de las diferentes ramas y sectores de las economías nacionales. Esa desproporcionalidad en las economías nacionales permite la proporcionalidad en la economía mundial que se concretiza a través del proceso de exportación e importación. Esto a su vez permite corregir las desproporcionalidades nacionales. En situaciones normales de la reproducción capitalista, las desproporcionalidades nacionales se resuelven. En situaciones de crisis del mercado mundial, las desproporciones nacionales se expresan potenciando las crisis de las economías nacionales.

En la economía mundial están presentes también las principales formas de movimiento de la economía: el desarrollo desigual; las

ondas largas con sus fases ascendentes y descendentes; el movimiento cíclico y las crisis cíclicas periódicas. Las verdaderas crisis cíclicas se manifiestan como crisis del mercado mundial y como expresión de la tendencia a la sobreproducción mundial promovida por la competencia de las distintas empresas en las diferentes ramas.

A pesar de la existencia objetiva de la economía mundial, la ciencia económica en sus principales escuelas teóricas tiene como escenario fundamental las economías nacionales para el desarrollo de la teoría y de la política económica. En el desarrollo teórico se razona bajo el supuesto de economía nacional cerrada. A partir de allí se construye lo fundamental de las estructuras teóricas analíticas. Posteriormente se analizan las modificaciones de las estructuras teóricas en condiciones de economía abierta. En los libros que se usan en la enseñanza de la economía en las principales universidades del mundo, el escenario nacional queda expresado en la formulación “economía nacional” y “resto del mundo”. Estas expresiones de síntesis de la reflexión teórica se utilizan aún en economías tan pequeñas como las de Uruguay, Bolivia y Chile. Cuando en la ciencia económica el objeto de estudio es la “economía internacional” que se asume como “economía mundial”, en realidad se analizan las economías nacionales que se interrelacionan entre sí. El título separado de la palabra compuesta inter-nacional es muy ilustrativo en el sentido de que expresa relaciones económicas entre naciones: comercio inter-nacional, finanzas inter-nacionales. Este correcto señalamiento lo hice propio, muy recientemente, a partir de lo indicado por Javier Martínez Peinado en su trabajo *Qué hay detrás del conflicto de Irak* (2003).

La ciencia económica, al tener como escenario fundamental de análisis la economía nacional, y al asumir la economía mundial sólo como relaciones económicas entre países, está muy limitada para entender el funcionamiento de la economía mundial y de las economías nacionales. Por estas razones muchas crisis de la economía mundial han sido una verdadera sorpresa para la ciencia económica, a nivel académico y en los organismos internacionales. Así sucedió, como fue ampliamente reconocido, con la crisis asiática de 1998.

#### LAS TRANSFORMACIONES MÁS GENERALES DE LA ECONOMÍA MUNDIAL EN LA GLOBALIZACIÓN

Caracterizamos a la globalización como una etapa actual de la economía mundial que se inicia en los '70. La globalización hace cada vez

más evidente la existencia de una estructura productiva mundial, y por tanto de la economía mundial y del mercado mundial. También son más evidentes la actuación de las categorías y leyes económicas a nivel de la economía mundial. Otro tanto sucede con las formas de movimiento del capitalismo.

La globalización de la economía mundial provoca transformaciones profundas en las relaciones capital-trabajo, capital-recursos naturales, entre capitales, y un gran desarrollo de las fuerzas productivas. Estas transformaciones han permitido un aumento de la dominación del capital sobre la sociedad y sobre la naturaleza.

El aumento de la competencia a nivel mundial y en cada economía nacional, resultado de la globalización, ha impulsado una profunda reestructuración económica en los países. Crecen las inversiones, particularmente las de maquinaria y equipo de nueva tecnología que reemplaza a las maquinarias y equipos de la base técnica anterior.

Otra transformación profunda en el capitalismo está relacionada con las ganancias. La globalización de la economía mundial se desarrolla como una respuesta a los niveles bajos de la tasa y masa de ganancia a inicios de los '70, como resultado de una tendencia decreciente de la tasa de ganancia de las décadas anteriores. Este periodo está relacionado también con el inicio de la fase descendente de la onda larga o de crecimiento lento. Con la globalización, y los cambios en las relaciones sociales de producción y en el proceso de inversión, el capitalismo pasó a un nuevo período, con elevadas masas de ganancia y tasas de ganancia que se inician posteriormente a la crisis cíclica de inicios de los '80 y que tiene un gran incremento en la década de los '90.

Con los años, la dinámica económica en la globalización basada en las exportaciones profundiza la competencia a nivel mundial y en cada economía nacional. En ellas se disminuyen los costos, particularmente los costos salariales, y se promueve un gran incremento de la producción. En todos los países se da la combinación entre el aumento de la producción y la limitación de los niveles de consumo. Los aumentos de la producción para las exportaciones agravan la sobreproducción, generando disminuciones de precios que promueven nuevas disminuciones de los costos para no agravar los excedentes. En algunos años específicos se produce la combinación de disminución de las ganancias con disminuciones de los costos. Es esta lógica lo que ha llevado a la acentuación del ciclo y a las crisis cíclicas más periódicas. Estas no han sido tan profundas debido a que en la economía

mundial actual subsisten niveles elevados de excedentes y ganancias y de tasa de ganancias.

La globalización de la economía mundial está fundamentada teóricamente en el neoliberalismo, que promueve la libertad de los mercados y la libre circulación internacional de las mercancías y del capital. El dominio creciente del capital que se ha expresado con fuerza en la flexibilidad laboral y en el fraccionamiento de los procesos productivos ha profundizado la debilidad de las organizaciones de los trabajadores.

El neoliberalismo, el mercado, la libertad individual, la propiedad privada, se presentan como los grandes triunfadores frente al fracaso histórico del deformado “socialismo”, de la planificación, de la propiedad social y de la organización social. En el campo de las ideas ha logrado el control de la mente humana de una gran parte de la sociedad. La competencia, y no la solidaridad, predominan en el sentido común y en la vida cotidiana.

La crisis del deformado socialismo y el colapso de éste han favorecido el dominio del capital sobre la sociedad y sobre la naturaleza. En esos países el capitalismo ha encontrado nuevas zonas de inversión de capital. Se ha ampliado la fuerza de trabajo asalariada que puede usar el capital con salarios relativamente bajos en relación a los niveles relativamente elevados de calificación. En algún grado esto ayuda a la compresión de los salarios en los países capitalistas.

#### ALGUNAS TRANSFORMACIONES ESPECÍFICAS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL EN LA GLOBALIZACIÓN<sup>3</sup>

##### *AUMENTO DE LAS GANANCIAS GLOBALES, DE LA TASA DE GANANCIA Y DE LAS INVERSIONES*

Todos los cambios que el capitalismo ha logrado con la globalización se expresan en forma sintética en su objetivo y categoría central: las ganancias del capital. Las ganancias y la tasa de ganancia a partir de mediados de los ‘80 se han recuperado, como hemos dicho, y en los países centrales se destaca EE.UU. En los ‘90 la tasa de ganancia ha aumentado alcanzando los niveles previos a la fase de crecimiento lento o de onda larga descendente que se inicia en los ‘70. Las ganan-

---

3 En documentos anteriores hemos desarrollado algunos temas que en este apartado se presentan en forma sintética e integrada. De esos documentos destacamos los siguientes: Caputo (2000), Caputo y Radrigán (2000), Martínez Peinado. (2001).



cias de las empresas se han visto favorecidas también por las ganancias en el exterior, por una disminución de los impuestos y los intereses netos pagados a las instituciones financieras.

El aumento de las ganancias está muy relacionado con un aumento y cambio cualitativo en la composición de las inversiones. Las inversiones en los países desarrollados y particularmente en EE.UU. han tenido un crecimiento muy elevado. Las inversiones que más crecen son las de las empresas en maquinaria y equipo de alta tecnología que reemplazan a maquinaria y equipo de base técnica anterior. Los precios de estas nuevas maquinarias y equipos de alta tecnología han disminuido en forma drástica. Reemplazan a equipos de mayor valor y generan un crecimiento importante de la productividad del trabajo.

#### *ALGUNOS CAMBIOS EN EL CICLO Y EN LAS CRISIS CÍCLICAS*

La globalización está asociada al funcionamiento más libre de los mercados. En oposición a las formulaciones teóricas, a partir de los '70 se han presentado seis crisis cíclicas. Desde 1991 a principios de esta década se han presentado cuatro de las seis crisis cíclicas. Esto refleja claramente la acentuación del movimiento cíclico y la presentación mucho más periódica de dichas crisis.

También se produce un cambio importante en el origen de la crisis. La de 1974-1975; la de inicios de los '80 e inicio de los '90, y la reciente de 2000, tuvieron su origen en EE.UU. La crisis de 1994 se originó en México, y la de 1997 tuvo su origen en el sudeste asiático. Este cambio es muy importante por cuanto es la primera vez en la historia que las crisis se originan en la periferia del capitalismo mundial. Se originan no en cualquier país, sino en aquellos que habían logrado un gran dinamismo y se destacaban como ejemplos de la globalización.

Desde el punto de vista de una caracterización más detallada, las cuatro crisis originadas en EE.UU. se transformaron en crisis de la economía mundial y del mercado mundial. Tuvieron un fuerte impacto en el comercio mundial, afectando las exportaciones, la base dinámica de las economías nacionales. Las crisis originadas en México y en el sudeste asiático no se transformaron en crisis de la economía mundial, pero sí se expresaron con mucha fuerza en regiones y países. El impacto en el comercio mundial fue relativamente menor que en el caso de las otras crisis.

Las crisis cíclicas aparecen separadas en el tiempo, pero forman parte de un movimiento único, que a través de las crisis y de las otras fases del ciclo se van relacionando unas a otras reproduciendo algunas condiciones y generando nuevas situaciones. El encadenamiento de las crisis y de los ciclos permite visualizar en el tiempo la economía mundial. Por ejemplo, la crisis del '74-'75 fue una crisis de sobreproducción de productos industriales y de subproducción o falta de materias primas, alimentos y energéticos. Aunque la crisis los afectó, los precios de estos productos no fueron muy afectados y rápidamente se recuperaron. Las perspectivas de ganancias llevaron a un incremento muy grande de las inversiones en este tipo de productos. La crisis del '80-'82 se presentó como crisis general de sobreproducción de productos industriales y sobreproducción también de materias primas, alimentos y energéticos. En las crisis posteriores, la sobreproducción en la economía mundial fue de todo tipo de mercancías.

Se trata de una sobreproducción de mercancías producida en gran parte por grandes empresas localizadas en muchos lugares, las que generan una estructura productiva mundial por sobre los países, y venden sus mercancías en todo el mundo. La sobreproducción de mercancías permite visualizar la existencia de la economía mundial como algo superior y diferente a la mera suma de las economías nacionales. La crisis reciente de 2001 estuvo marcada por una deflación que se presentó en Japón, en Alemania y a un nivel menor en EE.UU., que amenazó seriamente a la economía mundial. En la recuperación actual, de nuevo se presenta una subproducción o escasez de materias primas y energéticos.

El análisis de las crisis desde el punto de vista de países y regiones permite ver la economía mundial desde el punto de vista espacial, complementando la visión en el tiempo de la economía mundial a través del encadenamiento de las crisis cíclicas. La globalización de la economía mundial exige la ampliación permanente del capitalismo a regiones donde no había llegado aún. Por otra parte, las crisis cíclicas son momentos de profundización de las tendencias, destrucción de condiciones y creación de nuevas situaciones.

#### *¿NUEVO PERIODO DE SOBREPRODUCCIÓN Y DE SUBPRODUCCIÓN?*

Los aumentos de los precios recientes de las materias primas y de los energéticos podrían ser el inicio del término de su sobreproducción, y el tránsito a un momento de subproducción o escasez relativa. Se afir-

ma que el gran desarrollo de la economía china estaría explicando este cambio. Esto sería una explicación parcial que sólo considera la demanda. La oferta mundial se ha modificado a través de los ciclos y las crisis cíclicas.

En la crisis del '74-'75 se produjo una escasez relativa de materias primas y energéticos. Las condiciones de rentabilidad llevaron a nuevas inversiones que rápidamente transformaron la escasez relativa en una sobreproducción. Las disminuciones fuertes de precios que se dieron en muchas materias primas limitaron las inversiones en estos sectores por varios años.

La disminución de las inversiones y el crecimiento relativamente pequeño de la producción por el lado de la oferta previo a la crisis de 2001, y el crecimiento posterior de la demanda mundial, en particular de China, provocaron una escasez relativa y un incremento significativo de los precios. En los energéticos la participación de la OPEP ha ajustado las condiciones de producción al comportamiento de la demanda mundial de los últimos años, orientándose a través de una banda de precios vinculada a un precio de equilibrio. El crecimiento de los precios actuales del petróleo ha estado vinculado a la invasión de Irak por parte de EE.UU. y también a los incrementos de la demanda china.

El movimiento cíclico y las crisis cíclicas han generado una nueva relación entre las condiciones de la producción mundial y del mercado mundial. Esto se expresa en la continuación y profundización de la sobreproducción mundial de productos industriales y servicios, muchos de ellos de alta tecnología, y un nuevo período de subproducción o escasez de materias primas y energéticos.

#### *¿DE LA DEFLACIÓN A LA INFLACIÓN?*

Previo a la crisis de 2001, durante y después, existió una gran preocupación por la deflación que tomaba fuerza en varios países importantes, entre ellos China, Japón, Alemania, y en varios sectores y ramas de la economía de EE.UU. Tal fue la preocupación a partir de la cual se hicieron estudios especiales por parte de organismos internacionales como el FMI, el Banco Internacional de Pagos, y otros<sup>4</sup>. En EE.UU. esta cuestión preocupó particularmente a la Reserva Federal y a la Academia.

---

4 La deflación fue analizada, entre otros, en los Informes Semestrales y Anuales en los últimos años del FMI en el *World Economic Outlook* (2001 y 2002), y en el Banco Internacional de Pagos BIS, Informes Anuales (2000 y 2001).

Se realizaron análisis comparativos para ver las similitudes y diferencias con la deflación mundial en la crisis de los años '30. Se afirmaba en esos documentos que si la deflación tomaba fuerza a nivel mundial, sería una situación desastrosa desde el punto de vista económico y social.

Se recomendaron y se ejecutaron políticas fiscales y monetarias para promover la demanda agregada, para evitar que la crisis de 2001 se profundizara. Se ampliaron los créditos y se disminuyó fuertemente la tasa de interés. En EE.UU. se acordaron fuertes disminuciones de los impuestos y un incremento elevado del gasto estatal, particularmente en defensa, vinculado a la nueva política de seguridad nacional y a la invasión de Irak. En EE.UU. se pasó de un superávit fiscal que se había logrado por algunos años a un abultado déficit fiscal. Se realizó un seguimiento sistemático de los precios. La situación llegó a ser tan preocupante que ciertos niveles de aumento de precio fueron recibidos y divulgados con satisfacción.

El aumento de los precios de las materias primas y de los energéticos, debido a la escasez relativa por parte de la producción y al aumento de la demanda de China, ha ayudado a que la deflación parcial no se transforme en deflación global.

El paso de la deflación parcial a un nuevo periodo de inflación es la gran preocupación actual. Las empresas productoras de bienes y servicios finales están teniendo presión por el lado de los costos y por el lado de los precios. El aumento de precios de las materias primas, y particularmente del petróleo, que ha superado los US\$ 50 por barril (4/10/2004), afecta los costos de los productos. El incremento de los costos energéticos tiene un peso bastante mayor y más generalizado que el incremento de precios en las materias primas.

El incremento de costos en los bienes y servicios finales presiona los precios al alza para mantener los niveles de rentabilidad. Sin embargo, esa presión difícilmente se puede concretar porque en estas ramas subsiste la sobreproducción. El resultado más viable de la combinación de la subproducción de materias primas y energéticos y sobreproducción industrial es la disminución de la rentabilidad de las empresas.

#### *¿MODIFICACIÓN DE LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO A FAVOR DE LAS MATERIAS PRIMAS?*

La combinación anterior se expresa en cambios significativos en los precios relativos y en los términos de intercambio a nivel internacio-

nal. Podríamos estar en el inicio de un cambio estructural de mediano y largo plazo que podría ser muy positivo para los países atrasados del capitalismo.

Sin embargo, como hemos mencionado, con la globalización se ha desarrollado un cambio profundo de la relación del capital con los recursos naturales. En los últimos veinte años una parte importante de los recursos naturales de los países atrasados se ha transformado en propiedad privada de las empresas trasnacionales. Estas serían las más beneficiadas, porque se apropian no sólo de las ganancias incrementadas por el aumento de precios, sino también de la renta de los recursos naturales, ya que ahora poseen la propiedad privada de ellos.

*DE LA PREEMINENCIA DEL CAPITAL FINANCIERO A LA PREEMINENCIA DEL CAPITAL PRODUCTIVO<sup>5</sup>*

Una de las transformaciones más importantes es el profundo cambio que se ha procesado entre las diferentes formas del capital en los países capitalistas desarrollados, y particularmente en EE.UU. Las empresas productoras de bienes y servicios se han liberado del dominio que en décadas anteriores ejerció sobre ellas el capital financiero.

En la década del '80, y a inicios de los '90, el capital financiero captaba en torno al 35% de las ganancias de las empresas no financieras. Posteriormente, los intereses netos pagados disminuyen a menos del 20% de las ganancias. En los períodos de auge, se aproximan al 10%.

La disminución generalizada de la tasa de interés en los países desarrollados en los últimos años es un antecedente significativo que apoya el proceso de liberalización del capital productivo respecto del capital financiero. Las tasas de interés en EE.UU. son las más bajas en las últimas cuatro décadas y por varios meses fue fijada en 1%. En Japón, la tasa de interés real ha sido negativa por un período prolongado.

Las grandes inversiones realizadas se han financiado con el gran crecimiento de las ganancias, a través de las ganancias retenidas. También se han financiado con recursos que las empresas han captado directamente colocando acciones y bonos.

Con el aumento de las ganancias y con la disminución de los intereses, y más allá de la mayor o menor escasez de capital, parece suficientemente claro que el capital productor de bienes y servicios no

---

<sup>5</sup> La disminución del papel del capital financiero y la preeminencia del capital productivo en los países desarrollados está planteada en nuestros trabajos a partir de fines de la década pasada sobre los países capitalistas desarrollados, y en Caputo (2001 y 2003).

financieros en los países desarrollados se ha liberado bastante de la dependencia del capital financiero. Esa dependencia llevó a caracterizar al capitalismo de las últimas décadas como dominado por el capital financiero. Se lo sigue caracterizando de esta forma, lo que nos parece un grave error, muy difundido y que está presente en la mayoría de los análisis que se ubican al interior de la economía crítica.

El predominio del capital productivo por sobre las otras formas de capital permite asignarle mayor significado a la relación de dominación del capital sobre el trabajo y la sociedad. En el periodo en que el capital productivo dependía en forma extrema del capital financiero, la relación fundamental aparece entre capitales. La relación capital-trabajo se ubicaba en un nivel menor. La fuerza con que se plantea en la actualidad la flexibilidad laboral y las formas prácticas que esta asume ilustran con claridad que para el sistema en su conjunto la relación de las empresas con los trabajadores es fundamental.

A diferencia de lo que pasa en los países desarrollados, en América Latina el capital productivo y el capital financiero actúan conjuntamente, potenciándose. Así sucede al interior de los países de América Latina en que se produce una relación muy estrecha entre el sistema productivo y financiero.

Esta situación se presenta también y con mayor claridad en las inversiones extranjeras que ingresan a la región. La inversión extranjera directa contempla una proporción significativa de créditos internacionales asociados. Se puede decir que en América Latina el capital productivo y el capital financiero actúan en forma redoblada tras la persecución de utilidades e intereses elevados. Este es un elemento fundamental que explica el desarrollo desigual entre EE.UU. y América Latina, y también las dificultades de reproducción económica y social en la región<sup>6</sup>.

#### *¿ABUNDANCIA O ESCASEZ DE CAPITAL?*

Es posible que el capitalismo mundial esté pasando a una etapa en que el capital se hace relativamente abundante. Junto con el capital que se amplía por los incrementos de la producción y de las ganancias, ha tomado fuerza creciente el capital dinero que tiene su origen en los Fondos de Pensiones, los que en su origen corresponden a una parte

---

6 La actuación conjunta del capital productivo y del capital financiero en América Latina a través de las inversiones directas y de los créditos asociados está desarrollada en Caputo (2003).

de la masa salarial, pero que como ahorro en dinero se transforman en capital dinero. También actúan en este sentido los Fondos de Inversiones que captan ahorros de múltiples sectores y lugares, incrementando la disponibilidad de capital.

Una situación como la actual nos recuerda los señalamientos de Marx y de Keynes en el sentido de que en etapas avanzadas del capitalismo se producirá un exceso de capital en donde este deja de ser escaso en términos relativos. Keynes señala: “Estoy seguro de que la demanda de capital está limitada estrictamente en el sentido de que no sería difícil aumentar la existencia del mismo hasta que su eficacia marginal descendiera a una cifra muy baja [...] Ahora bien, aunque este estado de cosas sería perfectamente compatible con cierto grado de individualismo, significaría, sin embargo, la eutanasia de rentista, y, en consecuencia la del poder de opresión acumulativo del capitalista para explotar el valor de escasez del capital [...] El propietario de capital puede obtener interés porque aquel escasea, lo mismo que el dueño de la tierra puede percibir renta debido a que su provisión es limitada; pero mientras posiblemente haya razones intrínsecas para la escasez de tierra, no las hay para las del capital [...] Pero aún así, todavía sería posible que el ahorro colectivo pudiera mantenerse, por medio de intervención del Estado, a un nivel que permitiera el crecimiento del capital hasta que dejara de ser escaso [...] Veo por tanto, el aspecto rentista del capitalismo como una fase transitoria que desaparecerá tan pronto como haya cumplido su destino y con la desaparición del aspecto rentista sufrirán un cambio radical otras muchas cosas que hay en él” (Keynes, 1956: 360 y 361).

#### *PROFUNDIZACIÓN DEL DESARROLLO DESIGUAL*

El desarrollo desigual de países y regiones en la economía mundial capitalista se ha profundizado, se manifiesta con más velocidad y se presenta en todos los niveles en la etapa actual de globalización. En los países centrales, el desarrollo desigual redefine los grados de hegemonía. Entre las regiones, se manifiesta con grandes desarrollos de algunas y con involuciones de otras. Entre los países de la periferia, algunos avanzan hacia una situación semi-industrializada, otros se estancan, e incluso algunos involucionan.

En los países capitalistas desarrollados, la reestructuración económica ha sido mucho más profunda en EE.UU. que en Europa y Japón. A mediados de la década de los '80 se caracterizaba a

EE.UU. como una economía decadente, que había perdido la hegemonía económica y que en esas circunstancias la compartía con Japón y Europa. Esta hegemonía compartida se sintetizaba como *La Tríada*. En una perspectiva histórica, la hegemonía del capitalismo mundial pasaría a Japón, apoyado en el Sudeste Asiático. No sucedió ni lo uno ni lo otro. Japón entró en una profunda y prolongada crisis en los '90 hasta muy recientemente. EE.UU. se transformó en una potencia económica única, a distancia de los otros países capitalistas desarrollados.

El desarrollo desigual se ha presentado en forma muy acentuada entre EE.UU. y América Latina. En ambos se produce un incremento de las ganancias. En EE.UU. el aumento de las ganancias se acompaña de una profunda transformación económica apoyada en un crecimiento muy elevado de las inversiones, particularmente en maquinaria y equipo de alta tecnología. En América Latina, a pesar del incremento de las ganancias, las inversiones de las empresas permanecen prácticamente estancadas, especialmente en maquinaria y equipo, en las últimas décadas. Lo anterior aparece como contradictorio respecto del fuerte incremento de las inversiones extranjeras directas, pero no lo es, dado que las inversiones de las empresas transnacionales han estado orientadas a comprar las empresas nacionales en lugar de crear nuevas. El capital extranjero que ingresa con fuertes créditos asociados se transforma en uno de los elementos explicativos que hacen que la reproducción económica y social de América Latina se presente con muchas dificultades.

El desarrollo desigual se ha presentado con mucha fuerza en los países asiáticos. Como hemos señalado, dedicaremos un apartado especial al gran desarrollo de la economía china.

## LAS TRANSFORMACIONES EN LA ECONOMÍA DE EE.UU.<sup>7</sup>

Analizaremos la reestructuración de la economía estadounidense a través de las categorías económicas fundamentales: las ganancias y las inversiones. En ellas están sintetizados los incrementos de la productividad y del fuerte crecimiento de la producción en la década de los '90.

---

7 Este apartado actualiza la información y analiza las modificaciones de las ganancias y de las inversiones que hemos desarrollado en documentos anteriores sobre Estados Unidos y América Latina.



## LAS GANANCIAS GLOBALES Y LAS TASAS DE GANANCIA

*LAS GANANCIAS GLOBALES EN DÓLARES CORRIENTES EN EE.UU.*

Las ganancias globales de las empresas en la economía estadounidense han tenido un crecimiento extraordinario en la recuperación posterior a la crisis de inicio de los '90. Desde 1991 a 1999 las ganancias globales se han incrementado en cerca de un 90%, pasando de US\$ 451 mil millones a cerca de US\$ 851 mil millones<sup>8</sup>. El Gráfico 1 muestra ese crecimiento espectacular de las ganancias. Sin embargo, el crecimiento de las ganancias globales se inicia en 1983-1984, antes de la década de los '90 y posteriormente a la crisis cíclica de inicio de los '80.

Desde 1982 a 1999 las ganancias en dólares corrientes se incrementaron desde US\$ 210 mil millones a US\$ 851 mil millones, es decir, cuatro veces más, o un 300% de crecimiento. Aún teniendo presente que se trata de dólares corrientes, y por tanto impactado por la inflación, este crecimiento de las ganancias globales nos parece muy elevado. Los empresarios en el corto plazo reaccionan teniendo presentes las expectativas de las ganancias en dólares de los años en que ellos están dirigiendo las empresas.

Las ganancias son afectadas por las crisis cíclicas: por ejemplo, estas se mantuvieron estancadas desde 1988 hasta 1991. A partir de 1992, el crecimiento de las ganancias no tiene parangón en el desarrollo del capitalismo en las últimas décadas. También desde 1998 al 2001, las ganancias son menores a las logradas en 1997, pero se mantienen elevadas, por encima de los US\$ 800 mil millones. Esta disminución de las ganancias, como hemos señalado en trabajos anteriores<sup>9</sup>, se produjo antes y se transformó en un elemento explicativo fundamental de la crisis cíclicas de 1991 en EE.UU.

A partir de 2002 se da una fuerte recuperación de las ganancias, que superan los niveles logrados en 1998 y llegan a US\$ 904 mil millones. En 2003 y en el primer trimestre de 2004, las ganancias globales en EE.UU. siguen con un gran crecimiento, alcanzando US\$ 1.070 y US\$ 1.227 mil millones aproximadamente.

---

8 El Departamento de Comercio de EE.UU. corrige y actualiza permanentemente la información estadística. Las cifras de ganancias fueron corregidas también a propósito de los escándalos de los balances financieros de algunas empresas, los cuales fueron adulterados aumentando los niveles de ganancias.

9 La disminución de las ganancias y de la tasa de ganancia a fines de los '90 y como anticipo de la crisis de 2001 fue mencionada en los trabajos anteriores del año 2000 sobre EE.UU.

A menudo, el análisis de las categorías económicas sólo a partir de las crisis cíclicas conduce a serios errores de interpretación. Las crisis cíclicas periódicas constituyen la forma de la dinámica de la reproducción económica en el capitalismo. Es un proceso de destrucción y de creación de nuevas condiciones. Deben ser analizadas como parte de tendencias de largo plazo. En este sentido, el gran aumento tendencial de las ganancias globales representa una síntesis de las grandes transformaciones del capitalismo en las últimas décadas, y particularmente de las transformaciones ocurridas en EE.UU.

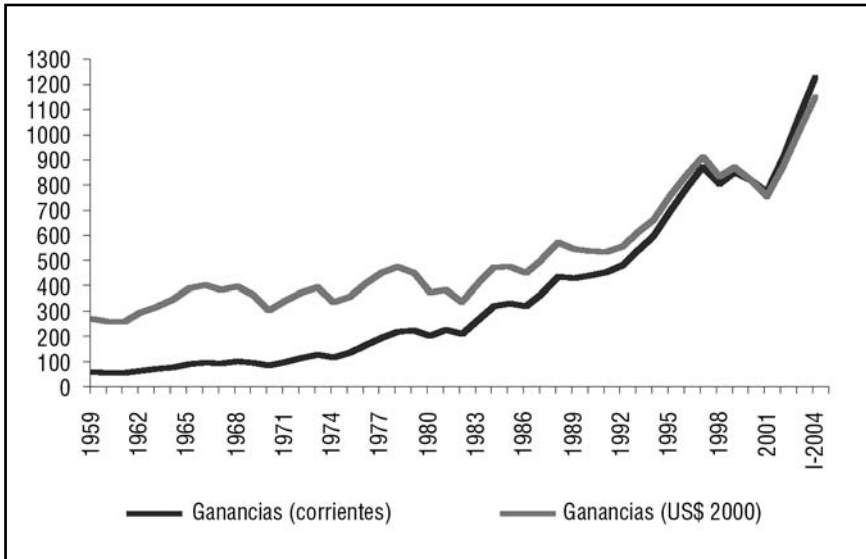
*LAS GANANCIAS GLOBALES EN DÓLARES CONSTANTES EN EE.UU.*

Las ganancias globales en dólares constantes de 2000 nos permiten analizar con más certeza el carácter inédito del crecimiento de la masa de ganancia a partir de la recuperación cíclica de los '80. Es más evidente el estancamiento que tuvieron las ganancias globales en el periodo de crecimiento lento de las décadas previas.

Desde 1960 hasta 1968, las ganancias en EE.UU. muestran un crecimiento significativo de 55%. En el periodo 1968-1983, crecen sólo en 2,2%. Y desde 1983 a 1997 crecen en 125%. Si se amplía este último periodo hasta el primer trimestre de 2004, anualizado, el crecimiento de las ganancias es de 183%.

Sin duda que el largo periodo 1968-1983, en que no crecen las ganancias globales de las empresas estadounidenses, constituye una de las características fundamentales que explican la crisis de crecimiento lento o la fase descendente del ciclo largo. La producción y el empleo siguen creciendo a tasas más reducidas, pero siguen creciendo, y a pesar de esto las ganancias se mantienen prácticamente sin crecer.

## GRÁFICO 1

*EE.UU.: GANANCIAS DE LAS EMPRESAS*

Fuente: construido a partir del U.S. Department of Commerce Bureau of Economic Analysis (2004).

Así también el gran crecimiento de las ganancias globales de 1983 hasta 2004 está señalando que la economía pasa a otra etapa cuyo dinamismo a partir de los '90 podría estar señalando que la economía estadounidense ha superado la onda larga descendente y ha iniciado una nueva onda larga ascendente.

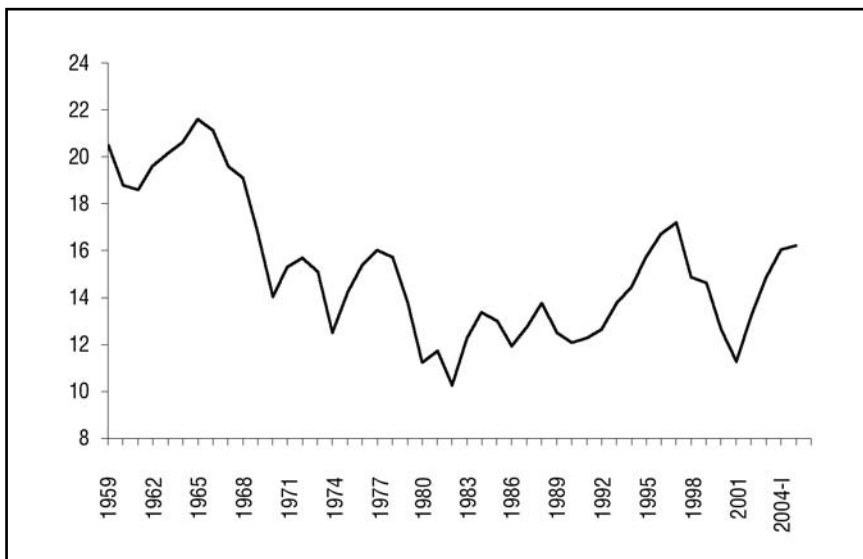
*LA TASA DE GANANCIA DE LAS EMPRESAS DOMÉSTICAS NO FINANCIERAS EN EE.UU.*

La tasa de ganancia –en relación al valor agregado neto– en la década del '60 fue muy elevada, y se corresponde con el gran dinamismo de la posguerra, caracterizada como una onda larga ascendente.

Pero a partir de 1966, en que la tasa de ganancia era de 21%, empieza a descender sistemáticamente hasta llegar a 10,2% en 1982, que se corresponde con un crecimiento lento de la economía o una onda larga descendente.

## GRÁFICO 2

*EE.UU.: TASA DE GANANCIA EN RELACIÓN AL VALOR AGREGADO NETO  
DE LAS EMPRESAS DOMÉSTICAS NO FINANCIERAS*



Fuente: construido a partir del U.S. Department of Commerce Bureau of Economic Analysis (2004).

A partir de la recuperación de la crisis de los '80, el crecimiento de la tasa de ganancia en forma tendencial también es bastante claro. En 1997 llegó a 17,1%, que es la tasa de ganancia más elevada de todos los últimos años y supera a la de 1969, año previo al inicio de la onda larga descendente.

La recuperación de la tasa de ganancia se presenta también para el conjunto de las empresas no financieras cuando ella está referida al stock neto de capital. También, la caída de las ganancias globales y de la tasa de ganancia de la industria manufacturera doméstica en las crisis cíclicas es mayor a las caídas de estos indicadores para el total de las empresas no financieras, y su recuperación es más tardía. El impacto de las crisis cíclicas de 2001 en EE.UU. ha sido muy fuerte en la industria manufacturera, particularmente en las ramas productoras de bienes durables. Importantes ramas de ella, han tenido pérdidas por períodos prolongados.

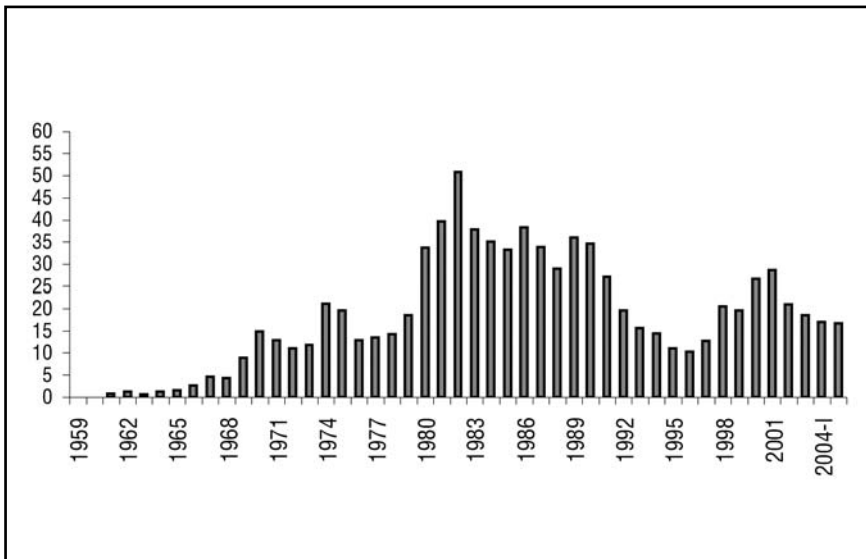
Sin embargo, como tendencia de largo plazo hay una recuperación de las ganancias globales y de la tasa de ganancia, como lo muestran las informaciones de los últimos trimestres.

*LAS GANANCIAS Y LAS DISMINUCIONES DE LOS INTERESES NETOS:  
EL PREDOMINIO DEL CAPITAL PRODUCTIVO*

En la década de los '80, los intereses netos pagados por las empresas productoras de bienes y servicios equivalían a más del 35% de las ganancias. Período caracterizado por el dominio del capital financiero.

GRÁFICO 3

*EE.UU.: PORCENTAJE DE INTERESES NETOS SOBRE GANANCIAS DE EMPRESAS  
DOMÉSTICAS NO FINANCIERAS*



Fuente: construido a partir del U.S. Department of Commerce Bureau of Economic Analysis (2004).

En la década del '90, los intereses netos pagados en promedio anual, aún considerando las crisis cíclicas, equivalen a menos del 20% de las ganancias. En el periodo de auge del ciclo, 1995-1997, los intereses netos en promedio sólo equivalen al 11% de las ganancias. En la recuperación reciente, los intereses netos pagados empiezan nuevamente a disminuir en forma significativa.

Por lo anterior, pensamos que es un error seguir caracterizando a la etapa actual como del dominio del capital financiero sobre el capital productivo. En los países desarrollados este se ha independizado

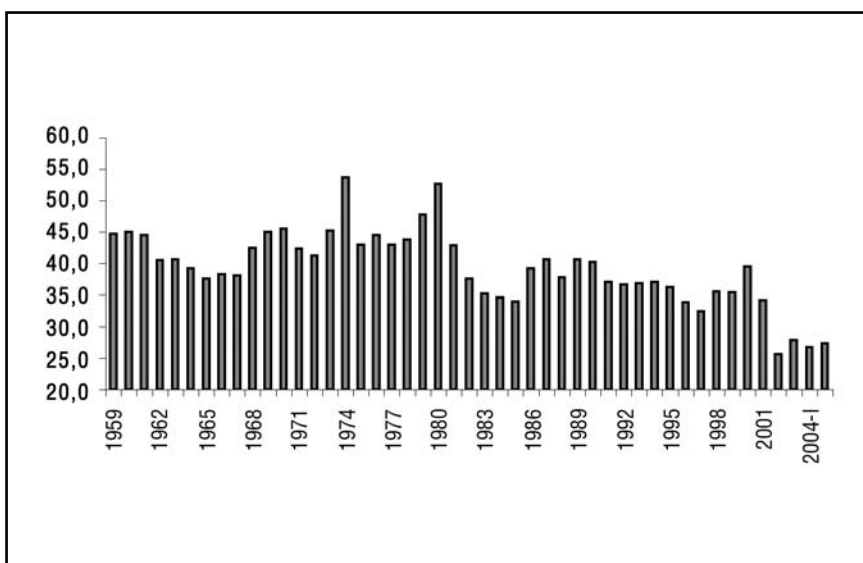
bastante del capital financiero, cuenta con recursos propios y consigue recursos con la colocación de acciones y de bonos<sup>10</sup>.

*LAS GANANCIAS Y LAS DISMINUCIONES DE LOS IMPUESTOS  
SOBRE LAS GANANCIAS*

Como se sabe, el neoliberalismo plantea la disminución de los impuestos en general, y en particular los impuestos a las empresas. En la década del '70, el promedio anual de los impuestos equivalía a cerca del 46%. En 2002 y 2003, el promedio anual de impuestos sobre las ganancias bajó al 27%.

GRÁFICO 4

*EE.UU.: IMPUESTOS SOBRE GANANCIAS DE LAS EMPRESAS NO FINANCIERAS*



Fuente: construido a partir del U.S. Department of Commerce Bureau of Economic Analysis (2004).

10 Como se ha señalado en las notas anteriores, en América Latina no se ha dado este cambio. Por el contrario, el capital productivo actúa conjuntamente con el capital financiero a través de los créditos asociados. Se potencian sobre la región, en la desnacionalización de las empresas y en la captación de parte importante de los excedentes bajo la forma de utilidades, intereses, depreciación del capital y amortización de créditos que es uno de los procesos fundamentales que explica el estrangulamiento económico y social del capitalismo en América Latina. Lo hemos analizado en Caputo (2003), y en "Globalización, Trasnacionalización y Estrangulamiento de la Reproducción Económica y Social de América Latina y el Caribe", agosto de 2004.

*LAS GANANCIAS DE LAS EMPRESAS DE EE.UU. Y LAS RECIBIDAS DEL EXTERIOR*

El crecimiento acelerado de las ganancias globales de las empresas de EE.UU. se debe tanto al crecimiento de las ganancias en EE.UU. como a las recibidas del exterior. Estas últimas han aumentado considerablemente. En 1987 las ganancias recibidas desde el exterior alcanzaron 59 mil millones de dólares corrientes; en 1995, llegaron a 127 mil millones de dólares; y en 2003, a 251 mil millones de dólares.

## CUADRO 1

*EE.UU.: GANANCIAS RECIBIDAS DEL EXTERIOR Y GANANCIAS GLOBALES*  
*(MILES DE MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES)*

	1987	1990	1991	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ganancias globales	369	438	451	869	802	851	818	767	875	1.021
Recibidas del Exterior	59	81	76	159	147	177	203	183	206	251
% Ganancias recibidas/ Ganancias globales	16,0	18,5	16,7	18,3	18,3	20,8	24,8	23,8	23,6	24,6

Fuente: construido a partir del U.S. Department of Commerce Bureau of Economic Analysis (2004). Las ganancias globales incluyen variación de inventario y están ajustadas por el desgaste del capital revisadas al 27/8/2004.

Como las ganancias recibidas desde el exterior aumentan más rápido que las ganancias globales, las primeras, que representaban un 16% en 1987, en 2003 aumentan cerca de un 25% de las ganancias globales.

Esta tendencia, resultado de la globalización y de las inversiones de las empresas estadounidenses en el exterior, es muy significativa. Compensa e incrementa las rentabilidades de las empresas. A nivel global, hace más sostenible para la economía de EE.UU. los déficits comerciales y los niveles de endeudamiento externo. Pensamos que los déficits y el endeudamiento de EE.UU., si bien preocupantes, son menores si en una perspectiva más global se analizan las inversiones de EE.UU. en el exterior y las inversiones del exterior en EE.UU. Además de que las ganancias recibidas del exterior son superiores a las enviadas, se debe contemplar que las inversiones extranjeras en EE.UU. son relativamente estables. La explicación fundamental de la crisis es la sobreproducción a nivel de la economía mundial y en la propia economía norteamericana. Los desequilibrios, si bien importantes, tienen un papel menor en la explicación de la crisis.

*EE.UU.: GANANCIAS RECIBIDAS Y GANANCIAS ENVIADAS AL EXTERIOR*

Como hemos señalado, las ganancias recibidas de las inversiones estadounidenses en el resto del mundo, han crecido considerablemente. Las enviadas al exterior, si bien crecen, en los últimos años sus variaciones son pequeñas e irregulares. Por lo tanto, las ganancias netas recibidas crecen en forma significativa, como se muestra en el cuadro.

CUADRO 2

*EE.UU.: GANANCIAS RECIBIDAS Y GANANCIAS ENVIADAS AL EXTERIOR*  
*(MILES DE MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES)*

	1987	1990	1991	1995	2000	2001	2002	2003
Recibidas del exterior	59	81	76	127	203	183	206	251
Enviadas al exterior	11	5	-1	34	57	13	48	74
Ganancias netas recibidas del exterior	48	76	77	93	146	170	158	177

Fuente: construido a partir de Departamento de Comercio de EE.UU. (2004).

*EE.UU.: LAS GANANCIAS RECIBIDAS DEL RESTO DEL MUNDO SUPERAN LAS GANANCIAS DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA DOMÉSTICA*

Las ganancias de la industria manufacturera doméstica han sido muy afectadas por las crisis cíclicas, particularmente la de bienes durables. Así se puede ver en la crisis de inicios de los '90, y particularmente en la crisis reciente de 2001.

En la recuperación cíclica de los '90 hasta 1997, como parte de la dinámica global de la economía estadounidense, las ganancias de la industria manufacturera crecieron considerablemente, superando en ese año los 200 mil millones de dólares. A partir de ese año, y anticipando la crisis, las ganancias disminuyen en forma sistemática. A partir de 2001 disminuyeron en forma dramática, en 75% respecto de 1997. Durante 2002 y 2003, dichas ganancias siguen muy deprimidas.



## CUADRO 3

*EE.UU.: GANANCIAS RECIBIDAS Y GANANCIAS DE LA INDUSTRIA  
MANUFACTURERA DOMÉSTICA  
(MILES DE MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES)*

	1987	1990	1991	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Recibidas del exterior	59	81	76	139	159	147	177	203	183	206	251
Ganancias industria manufacturera doméstica	86	113	98	189	209	157	151	144	53	51	67

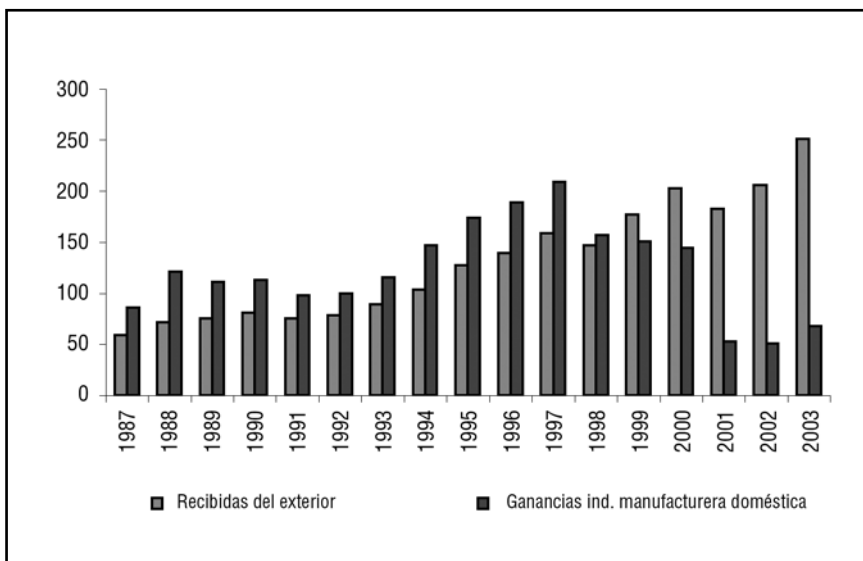
Fuente: construido a partir de Departamento de Comercio de EE.UU. (2004).

Esta situación se compensa en parte importante por las ganancias recibidas de las inversiones de EE.UU. en el resto del mundo. Una parte significativa corresponde a filiales de empresas trasnacionales de EE.UU. que producen bienes en el exterior. Esto es resultado del proceso de globalización que favorece a los países desarrollados, posibilitando el crecimiento de las inversiones en el exterior y el comercio internacional.

La información señala que las ganancias de la industria manufacturera doméstica caen abruptamente a partir de la crisis de 2001. En tanto, las ganancias recibidas del exterior, si bien son afectadas por la crisis, disminuyen levemente y se recuperan rápidamente a partir de 2002 y 2003.

## GRÁFICO 5

*EEUU: GANANCIAS RECIBIDAS Y GANANCIAS DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA DOMÉSTICA (MILES DE MILLONES DE DÓLARES)*



Fuente: construido a partir del U.S. Department of Commerce Bureau of Economic Analysis (2004).

Hay un cambio trascendente. Por primera vez en la historia, las ganancias recibidas por las inversiones de EE.UU. en el exterior superan las ganancias del conjunto de la industria manufacturera al interior de EE.UU. La industria manufacturera incluye a las empresas que producen bienes durables –maquinaria, equipo, aviones, la industria automotriz, electrónica, computadores, etc.– y bienes no durables –alimentos, bebidas, tabaco, textiles, etc. La industria manufacturera ha sido el corazón del capitalismo y lo sigue siendo, a pesar del gran desarrollo del sector servicios. Este cambio histórico se produce en 1999 y podría ser muy prolongado.

#### LA INVERSIÓN GLOBAL EN EE.UU.

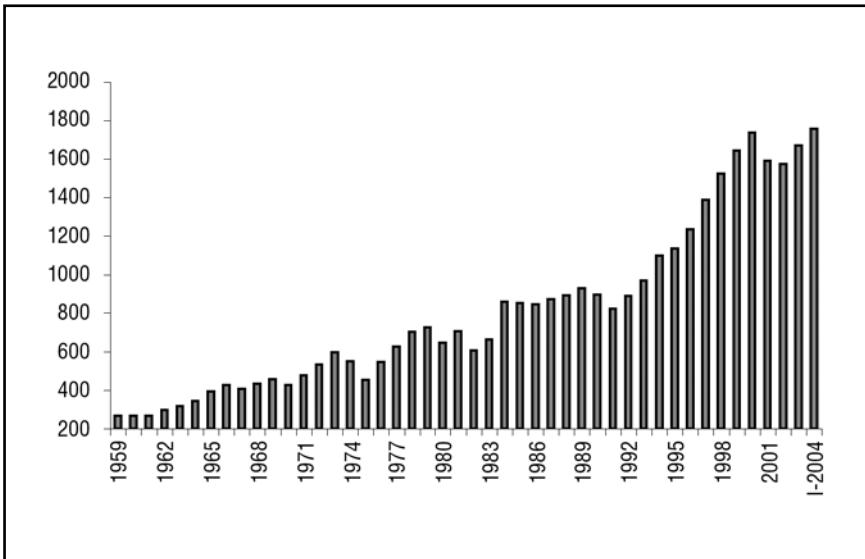
##### *EL CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN EN LA DÉCADA DE LOS '90*

La inversión global en EE.UU. crece en forma exponencial de 1991 a 1999. Su “pendiente” no encuentra un comportamiento semejante en los últimos 40 años. En 1991 la inversión fue de US\$ 822 mil millones.

En 1999 superó los US\$ 1.643 mil millones. De 1991 a 1999, el crecimiento de la inversión fue del 100%.

GRÁFICO 6

*EEUU: INVERSIÓN DOMÉSTICA BRUTA*  
(MILES DE MILLONES DE DÓLARES AÑO 2000)



Fuente: Economic Report of the President (2004).

La inversión cayó en 2001 y en 2002, como consecuencia de la crisis cíclica. Posteriormente se recupera, y en el segundo trimestre de 2000, según la información más reciente, la inversión anualizada alcanza los US\$ 1.836 mil millones.

Además, el crecimiento aparece más notable si se observa que la inversión en EE.UU. empieza a crecer desde los años '83 y '84, posteriores a la crisis de inicio de los '80.

Las crisis cíclicas muestran una caída profunda de la inversión. Sin embargo, esas crisis permiten desplazar masivamente maquinaria y equipo obsoletos por nuevos equipos tecnológicamente más avanzados.

La relación inversión-producto creció significativamente en el periodo 1995-2000, alcanzando 16,8%. En el periodo 1990-1995 fue de 14,5%. Previo a la crisis, en el periodo 1998-2000 la relación inversión-producto fue de 17,5%. En la crisis reciente, este indicador disminuyó para luego retomar su tendencia a crecer. En las estadísticas de la

inversión global en EE.UU. no se considera la inversión pública. Al incluirlas, la inversión global sobre el producto en la actualidad, estimamos, aumentaría en 2 puntos porcentuales.

*EL GRAN CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN EN EQUIPOS DE ALTA TECNOLOGÍA*

La inversión privada de las empresas crece más que las inversiones residenciales. En las empresas, las inversiones que más crecen son las de equipo y software de alta tecnología. En tanto, las inversiones en edificios y en estructuras físicas de las empresas tienen un crecimiento muy pequeño. En el Cuadro 4 se seleccionaron años para mostrar las disminuciones de las inversiones en las crisis y el crecimiento tendencial.

Las inversiones de las empresas en el periodo 1991-2000 crecen en 118,8%, apoyadas fundamentalmente en las inversiones en equipo y software, que crecen en 165,7%, en tanto la inversión en estructura –edificios, galpones, etc.– en el mismo periodo crece sólo en un 28%.

CUADRO 4

*EEUU: INVERSIÓN GLOBAL Y POR TIPO DE INVERSIÓN  
(MILES DE MILLONES DE DÓLARES DE 2000)*

	1990	1991	1992	2000	2001	2002	2003	II-2004	% Crec 91-2000	% Crec 91-II-2004
Inversión Bruta Privada Doméstica	895	822	889	1.736	1.598	1.561	1.629	1.836	111,1	123,3
Inversión Fija	887	829	878	1.679	1.629	1.549	1.627	1.775	102,5	114,1
No residencial (Empr.)	595	563	581	1.232	1.181	1.076	1.111	1.207	118,8	114,3
Inv. en estructuras	275	245	230	313	306	252	237	242	28,0	-1,1
Inv. en equipo y software	355	346	371	919	874	827	879	974	165,7	181,7
Inv. residencial	299	270	308	447	449	470	511	562	65,4	107,8

Fuente: construido a partir de Departamento de Comercio de EE.UU. (2004).

Esta situación es más categórica aún entre 1991 y el segundo trimestre de 2004. La inversión en equipo y software crece de 346 a 974 mil millones de dólares, un 182%. En tanto, la inversión en edificios y galpones disminuye en un 1%.

Las inversiones en estructura representaban en 1990 un 46%. En el segundo trimestre de 2004, anualizado, las inversiones en estructura

de las empresas bajan a 20%. Las inversiones en equipo y software en 2004 representan un 80% de la inversión de las empresas.

En síntesis, las grandes inversiones en equipo de alta tecnología, en vez de ampliar la base tecnológica existente, han reemplazado a los equipos anteriores usando las mismas estructuras físicas de las empresas, constituyendo otra característica esencial de la reestructuración en la economía estadounidense.

*EE.UU.: LA DISMINUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LAS MAQUINARIAS  
Y EQUIPOS DE ALTA TECNOLOGÍA*

Este es otro cambio histórico trascendente. Desde 1980 a 2003, los precios de los bienes de consumo y los utilizados en la construcción residencial y de edificios de las empresas se incrementaron en más del 100%. En tanto, los precios de maquinaria, equipo y software disminuyeron en ese mismo periodo en un 6%.

CUADRO 5

*EE.UU.: ÍNDICE DE PRECIOS DE DIFERENTES TIPOS DE INVERSIÓN  
ÍNDICE BASE 100, 1980*

	1980	1990	1991	1995	2000	2001	2002	2003	Precios 1980-2003	Precios 1991-2003
Inv. Bruta Privada Doméstica	100	129	131	136	134	136	136	137	37	5
Inv. Fija	100	131	133	138	137	139	139	141	41	6
Inv. no residencial (Empresas)	100	126	128	128	120	120	119	118	18	-7
Inv. en estructuras	100	143	146	162	193	204	209	213	113	46
Inv. en equipo y software	100	117	119	114	99	97	95	94	-6	-21
Inv. residencial	100	146	148	167	195	204	209	218	118	47

Fuente: construido a partir de Departamento de Comercio de EE.UU. (2004).

Es decir, los precios relativos de los bienes equipo y software desde 1980 a 2003 disminuyeron en un 56% en relación a los bienes que se utilizan en la estructura física de las empresas. Este gran cambio se produce particularmente en la década de los '90, constituyendo otro cambio esencial de la reestructuración de la economía de EE.UU.

Desde el punto de vista de la economía política, esto significa una disminución de una de las partes principales del capital constante, que Marx había previsto junto a otras modificaciones para periodos en que en vez de producirse la tendencia decreciente de la tasa de ganancia, esta empieza a crecer<sup>11</sup>.

## CHINA: SU RELEVANCIA CRECIENTE EN LA ECONOMÍA MUNDIAL ACTUAL

El gran crecimiento de la economía china está asociado a la globalización de la economía mundial. Está teniendo un impacto creciente en la reproducción periódica, en el mediano y largo plazo, del capitalismo mundial. Hace parte de la lógica interna de la economía mundial. Cada vez es más evidente la dependencia del capitalismo mundial de China y la dependencia de China del capitalismo mundial.

Estas relaciones de dependencia mutua se dan en la producción, en las importaciones y exportaciones, en las inversiones, en el dinero mundial y en las reservas globales.

## LA PARTICIPACIÓN DE CHINA EN LA PRODUCCIÓN Y EN EL COMERCIO MUNDIAL

### *LA PARTICIPACIÓN DE CHINA EN LA PRODUCCIÓN MUNDIAL*

“(…) En los últimos 20 años y después de un largo periodo de aislamiento, el papel de China en la economía global se ha incrementado fuertemente. El producto interno bruto ha crecido a una tasa promedio anual sobre el 9%, mientras que su participación en el comercio mundial ha crecido desde 1% a casi 6%. Como resultado, China es ahora la sexta economía más grande (a tasa de cambio de mercado) y el cuarto más grande en el comercio en el mundo. No sólo ha tenido ganancias significativas en la participación de los mercados afuera, sino que sus importaciones crecen rápidamente y han sido un soporte del fuerte crecimiento de las economías vecinas y ha contribuido fuertemente en el aumento de los precios mundiales de los commodity” (FMI, 2004: 82).

---

11 En la introducción de *La economía de Estados Unidos y de América Latina en las últimas décadas* se relacionan las modificaciones en las categorías económicas durante la globalización que explican el incremento de la masa y de la tasa de ganancia con los planteamientos de Marx sobre el aumento transitorio de la tasa de ganancia cuando el aumento en la cuota de plusvalía se une a una gran disminución en el valor de los elementos del capital constante, y principalmente del capital fijo (Caputo, 2001a).

La participación en la economía mundial basada en la paridad del poder de compra de los países<sup>12</sup> es mucho mayor aún. China tiene un producto doméstico bruto que corresponde al 12,6% del producto mundial. La participación de EE.UU. es de 21,1%. Con este indicador, el producto de la economía China equivale a un 60% del producto de EE.UU. en el año 2003. Ha llegado a ser, según este indicador, la segunda economía del mundo.

La producción global en China (12,6%) en este mismo año –2003– es mayor que el producto de Alemania (4,5%), Francia (3,2%) e Italia (3,0%), que en conjunto suman 10,7% de la producción mundial.

También es mayor que la producción de Japón, que participa con un 7% en la producción mundial y que hace unas décadas fue el país más exitoso en la economía mundial. El producto global de China es 3,8 veces la producción conjunta de los nuevos países industrializados de Asia, que aparecen como los países más dinámicos y destacados de la economía mundial en los ‘90, y que participan con un 3,3% en la producción mundial.

#### *CHINA EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES*<sup>13</sup>

La participación de China en las exportaciones mundiales en 1980 sólo alcanzó un 1%. En 1990 alcanzó 2%, es decir, demoró diez años para aumentar en un punto porcentual. En 2002 y 2003 ha aumentado un punto porcentual en cada año respectivamente, para alcanzar en el último año 6% de participación en el comercio mundial. En los ochenta, para aumentar un punto porcentual necesitó diez años, ahora, sólo necesita uno.

Las exportaciones de China de bienes y servicios aumentaron 22% en 2002 y 35% en 2003. En los textos se destaca adicionalmente el hecho de que un cuarto del crecimiento del comercio mundial en volumen en 2003 es explicado por China.

China ha llegado a ocupar el cuarto lugar en las exportaciones mundiales de bienes y servicios, con el 5,3% de las exportaciones mundiales, después de las tres grandes potencias exportadoras: EE.UU., que participa con el 11,1%; Alemania con 9,5%; y Japón con 5,7%. Las

---

12 Todas las comparaciones basadas en la paridad del poder de compra de nuestro documento se han realizado en base al *World Economic Outlook*, FMI (2004: 191).

13 Todas las descripciones analíticas sobre exportaciones e importaciones desde y hacia China están basadas en *World Economic Outlook*, FMI (2004) y *Economic Outlook*, de la OECD (2004: 4-5).

estadísticas del FMI difieren un poco en los porcentajes de las de la OECD.

Las exportaciones chinas superan en 30% el total de las exportaciones de bienes y servicios de los países de América Latina, que en conjunto participan con el 4,1% de las exportaciones mundiales.

#### *LAS IMPORTACIONES DESDE CHINA*

Las importaciones de China han aumentado en los últimos años más rápidamente que las exportaciones. En 2002 las importaciones chinas aumentaron en 21%, y en 2003 un 44%. Cuesta creerlo, pero así lo señalan las estadísticas oficiales de los organismos internacionales.

Su contribución al crecimiento del comercio mundial fue muy significativa en 2003. China ha llegado a transformarse en la tercera de las más grandes naciones comerciales del mundo, a la par con Japón (precios en dólares corrientes). Las importaciones chinas desde los países asiáticos son muy importantes, y por ello su contribución directa al crecimiento de la producción de esos países y de la región es muy relevante.

La recuperación de Japón en 2003 fue sustentada en parte importante por las importaciones desde China. Dos tercios del crecimiento de las exportaciones de Japón en 2003 se explican por las exportaciones a China. A su vez, dos tercios de las importaciones chinas desde Japón son maquinarias y equipos, y productos de la más reciente tecnología en el proceso de modernización de las empresas chinas.

El fuerte crecimiento de las importaciones chinas proviene en forma significativa de las importaciones desde Corea del Sur y Australia, y de varias de las pequeñas economías asiáticas y también desde EE.UU. El 20% del incremento de las exportaciones de EE.UU. en 2003 fue comprado por China.

#### *LA IMPORTANCIA DE CHINA EN OTROS INDICADORES DEL COMERCIO MUNDIAL*

##### *Las exportaciones chinas a los principales países desarrollados*

- China vendía a Japón en 1980 el 3% del total de sus exportaciones. En 2000, el 15%, y en 2003, el 20% de las exportaciones de China tienen como destino Japón.



- En 1980, China exportaba a EE.UU. el 1% de sus exportaciones; en 2000, el 9%; y, en 2003, el 13%.
- A Europa (15 países), –excluyendo el comercio intra países europeos–, en 1980 China exportaba el 1%; en 2000, el 6%; y, en 2002, el 8%.
- En 2003 China exporta a los principales países capitalistas desarrollados un poco más del 40% de sus exportaciones. El 60% tiene como destino a los otros países del capitalismo.
- Las exportaciones han crecido en forma extraordinaria en términos absolutos y crece en términos relativos la exportación a los países centrales. Sin embargo, las exportaciones chinas conservan un importante nivel de diversificación de países de destino.

#### *Participación de los países de origen en las importaciones chinas*

- Las importaciones chinas han crecido mucho en términos absolutos. Sin embargo, las importaciones de Japón, que en términos absolutos han crecido, en porcentaje dentro del total de las importaciones chinas han bajado desde el 27% en 1980, al 14% en 1990. De 2000 a 2002, las importaciones desde Japón representan en forma estable el 18% de las importaciones chinas.
- Las importaciones chinas desde EE.UU. representaban el 20% en 1980. En 1990 bajaron al 12%. Y en 2003 la participación de las importaciones desde EE.UU. baja aún más, disminuyendo al 8% de las importaciones totales chinas.
- Las importaciones chinas desde los países asiáticos incrementaron su importancia en forma notable en la década de los '80, pasando de representar el 35% en 1980 al 53% en 1990. A partir de 1990, la participación de las importaciones de Asia en las importaciones totales sigue creciendo, pero en forma más pausada, para pasar a un 58% en 2003.
- Las importaciones chinas desde Corea eran nulas. En el año 2000 representaron el 10%, participación que se ha mantenido estable hasta 2003.
- Las importaciones chinas en términos absolutos se han incrementado en forma considerable en todos los países. Pero las de los países asiáticos han crecido tan aceleradamente que incrementan su participación en el total de las importaciones chinas.

En tanto, las de EE.UU. y Japón, que son muy importantes en cantidad y en el tipo de bienes, disminuyen su participación relativa en las importaciones chinas.

*Las exportaciones a China en las exportaciones totales de los principales países*

- En 1990, Japón vendía a China sólo un 2% de sus exportaciones globales. En 2000, esas exportaciones representaron el 6%. En los últimos años, las exportaciones de Japón a China aumentaron a un ritmo mucho más acelerado que las de Japón al resto de los países. De tal manera que en 2003 las exportaciones de Japón a China llegaron a ser el 12% de las exportaciones globales de Japón.
- Las exportaciones de Corea a China en 1990 no existían. En 2000 alcanzan el 11% de las exportaciones globales de Corea y en 2003, representan el 16%.
- EE.UU. y Europa (EU15, excluido el comercio intra-europeo), exportaban a China sólo el 1% de sus exportaciones respectivamente. En 2003, en ambas las exportaciones de China subieron para representar el 4% de sus exportaciones respectivamente.

*COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES CHINAS*

Las exportaciones de maquinarias, equipos de transporte y electrónicos representaban en 1980 en torno al 3%. En 2002, se aproximan al 40%.

Desde 1980 hay un cambio notable en la composición de las exportaciones. Las exportaciones de bienes primarios en 1980 representaban alrededor del 50% del total de las exportaciones de China. En 2002 representan sólo un 8% aproximadamente. Sin embargo, algunas exportaciones primarias han crecido mucho en términos absolutos. Artículos periodísticos han destacado que China desplazó a Argentina como primer productor mundial de pera. Como se sabe, Chile es un gran productor de fruta. Empresarios productores de fruta en Chile han señalado que debe esperarse que lleguen a Chile manzanas chinas y otras frutas<sup>14</sup>.

---

14 Ver *El Mercurio* (2004), sección Economía y Negocios, y suplemento Revista del Campo.

En textiles, caucho, acero, eléctricos y otros, en 1980 representaban cerca de un 23%. En 2002, ese porcentaje bajó a un 18%. A pesar de que las exportaciones de este tipo de bienes se incrementan en términos absolutos, su participación disminuye por el gran crecimiento de las exportaciones de maquinaria, equipo y electrónicos. También las exportaciones de muchos de estos rubros ha crecido en términos absolutos considerablemente. Muchas empresas de varios países capitalistas desarrollados han trasladado su producción a China. Entre ellas, prestigiosas empresas italianas de la confección, que en los productos de exportación señalan en su etiqueta diseños realizados en Italia y producidos en China.

#### *COMPOSICIÓN DE LAS IMPORTACIONES*

Las importaciones chinas han tenido un crecimiento importante desde todas las regiones, pero sobre todo destaca el gran crecimiento de las importaciones de los países de la región. “Esto refleja el rol creciente de China como un centro de reprocesamiento y manufacturación para reexportar” (FMI, 2004a: 84).

Esta actividad muestra que el impacto de China en el crecimiento regional es importante y podría llegar a ser más importante que el crecimiento de Japón. En los últimos años, China importa componentes electrónicos desde Asia en forma creciente, en línea con el incremento de las exportaciones electrónicas a EE.UU., la Unión Europea y Japón.

China ha llegado a ser un prominente importador de bienes primarios en forma paralela al rápido crecimiento de su participación en el comercio mundial. En 2002 importa el 4% de las importaciones mundiales de crudo, el 15% del cobre, y cerca del 20% de soja.

“China engulle cerca del 20% de los 30 millones de toneladas de aluminio que se consumen cada año en el mundo y ya se acerca a la cantidad que se consume en EE.UU. Al mismo tiempo, usa alrededor del 30% de las casi 1.000 millones de toneladas de acero que se consume globalmente al año, en este caso, el triple del que se consume en Estados Unidos” (*El Mercurio*, 2004).

LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN CHINA Y LAS INVERSIONES CHINAS  
EN EL EXTERIOR<sup>15</sup>

*LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN CHINA*

China se ha constituido en uno de los principales destinos de las inversiones extranjeras en los últimos años. En 1990, las inversiones extranjeras en China alcanzaron 3.000 millones de dólares. En el año 2000 subieron a 41.000 millones de dólares, y en 2003 llegaron a 54.000 millones de dólares.

Las inversiones extranjeras directas de EE.UU., Japón, Europa y Corea, en los últimos años, en valores absolutos, son más o menos similares. En 2003, las de Japón alcanzaron 9.000 millones de dólares, y las de los otros países mencionados fueron de 8.000 millones de dólares cada uno.

Parte importante de las inversiones extranjeras directas proviene de los países dinámicos de Asia, especialmente de Hong Kong y de capitales chinos, que tanto en 2002 como 2003 fueron de 34.000 millones de dólares. Los capitales chinos, en gran parte, corresponden a capitales de ciudadanos chinos que son enviados al exterior y que, posteriormente, vuelven a China como inversión extranjera, para hacer uso de las franquicias y seguridades que otorga China a la inversión extranjera.

Las inversiones extranjeras directas en 2002 y 2003 equivalieron al 10 y al 8% respectivamente de la formación bruta de capital fijo en China. A pesar de la gran afluencia de capitales extranjeros, las inversiones globales en China son relativamente pequeñas; se estima que serían un tercio del producto. Según la información que hemos citado, si la inversión extranjera es 8% de la inversión, la inversión global sería de 675 mil millones de dólares, que a su vez corresponde al 45% del producto, lo cual nos parece muy elevado. Lo que queremos destacar es que, a pesar de las elevadas inversiones extranjeras en términos absolutos, el grado de dependencia de ellas es menor en términos cuantitativos, aunque es significativa desde el punto de vista de las maquinarias y equipos de alta tecnología que a ella está asociada.

---

15 Todas las referencias sobre las inversiones extranjeras en China y de China en el exterior están basadas en OECD (2004: 4-5), y en FMI (2004).

*LAS RESERVAS INTERNACIONALES DE CHINA Y LAS INVERSIONES  
EN EL EXTERIOR*

China posee la segunda reserva internacional más grande del mundo, que crece en forma acelerada. En 2004 se estima que las reservas serán de aproximadamente 500.000 millones de dólares. Para 2005, se estima que crecerán a más de 577.000 millones de dólares. Este crecimiento anual de las reservas es cercano a 16%<sup>16</sup>.

“China es uno de los principales inversores financieros en el mundo y particularmente en EE.UU. China ha estado adquiriendo montos sustanciales de certificados de inversión extranjeros, en su gran mayoría de carácter oficial o de instituciones públicas. En efecto, a mediados de 2002, China fue el segundo gran inversor extranjero en deudas de largo plazo en certificados de Estados Unidos, los que llegaron a 165 mil millones de dólares, equivalentes al 6,5% del total invertido por instituciones financieras extranjeras” (FMI, World Economic Outlook, 2004: 85 y 86).

También en este documento del FMI se señala que estas inversiones financieras en EE.UU. han crecido rápidamente. En 1994 representaban un 2,1% del total de las inversiones de este tipo en manos de extranjeros. En 2000 la participación de China aumentó a 4,9%, y a mediados de 2002 llegó a 6,5%.

En los últimos años China ha comenzado a comprar y crear empresas en el extranjero. “China está incursionando fuera de sus fronteras para conseguir las materias primas que necesita para producir acero (...) Los productores chinos de acero están sellando acuerdos con empresas extranjeras (...) Las siderúrgicas chinas contemplan construir fundiciones en Brasil, Australia y Estados Unidos, cuya producción se destinaría a China. El sector energético chino ha buscado comprar participaciones en reservas externas de petróleo, especialmente en medio oriente, pero hasta ahora ha tenido poco éxito (...) Si no ayudan a desarrollar nuevas fuentes de materias primas, el resto del mundo lo va a pasar mal debido al fuerte aumento de los precios básicos en el último tiempo (*El Mercurio*, 2004).

Recientemente se han anunciado negociaciones de empresas chinas de cobre con CODELCO, empresa estatal de cobre en Chile.

---

<sup>16</sup> Los comentarios sobre las reservas se han basado en *Estrategia* (2004: 32), periódico financiero que publicó estadísticas de China basadas en JP Morgan y Deutsche Bank.

Chile es el principal productor mundial de cobre y tiene las reservas más grandes del mundo. También se anunció la compra por parte de China de Noranda, una de las grandes empresas mineras mundiales, con sede en Canadá.

Las inversiones de empresas productivas en el exterior también se desarrollan con fuerza en la producción de bienes industriales y de alta tecnología. “El fabricante chino de electrónicos de consumo TCL firmó un acuerdo para asumir una participación mayoritaria en una empresa conjunta con la francesa Thompson SA para producir televisores y reproductores DVD en las fábricas de TCL en China, Vietnam y Alemania y en las plantas de Thompson de México, Tailandia y Polonia”. En el artículo que estamos citando, se destacan los acuerdos chinos con Ssangyong Motors, la cuarta automotora de Corea del Sur. “China ocupó el sexto lugar en términos de cantidad de proyectos con inversión extranjera en Gran Bretaña” durante 2003 (*El Mercurio*, 2004).

En la actual etapa del desarrollo de China, las inversiones directas en el extranjero son todavía pequeñas en relación a las inversiones extranjeras directas en China. “En el desarrollo económico de China, la curva siempre es plana al principio, pero luego despega en forma muy pronunciada [...] Espero que ocurra lo mismo con las inversiones chinas en el exterior [...] Los primeros beneficiados de esta nueva exploración serán probablemente los vecinos de China, los mismos países del sudeste asiático que recientemente se lamentaban de que China estaba captando inversiones extranjeras a su costa” (*El Mercurio*, 2004).

Las inversiones chinas en el exterior están anunciando un cambio de calidad en la ya fuerte participación de la economía china en la economía mundial. Este momento queda sintetizado en la siguiente cita: “Antes de la crisis económica de 1997, teníamos una política de alentar a nuestras empresas a salir de Tailandia e invertir en China [...] Ahora dice que su papel en China es invitar a los empresarios chinos a Tailandia. Es un excelente lugar para invertir” (*El Mercurio*, 2004).

EL CAPITALISMO MUNDIAL DEPENDE DE CHINA Y CHINA DEPENDE DEL CAPITALISMO: ¿QUIÉN DEPENDE MÁS DE QUIÉN?

*CHINA: IMPACTOS Y MODIFICACIONES EN LA ECONOMÍA MUNDIAL*

La participación de China en la economía mundial desde hace unos años está teniendo un impacto cada vez mayor en la misma. Fue muy importante en el origen y desarrollo de la crisis de los otros países asiá-

ticos. También fue importante para que esa crisis no se profundizara ni se generalizara más allá del impacto en ciertas regiones.

Más recientemente ha ayudado a mantener cierto nivel de dinámica mundial en la crisis cíclica de 2001 iniciada en EE.UU. En 2003 y 2004 sin duda ha jugado un papel importante en la recuperación de la economía de EE.UU.

La recuperación reciente de Japón, después de la prolongada crisis iniciada en 1991-1992 que se prolongó por once años, hasta 2002, ha sido impulsada en parte significativa por la economía china y particularmente por el crecimiento de las importaciones desde Japón, que están permitiendo la recuperación de dicho país.

La entrada de China a la escena no tiene sólo impacto inmediato, sino también en la lógica global del funcionamiento de la economía mundial. Cada vez es más evidente la dependencia del capitalismo mundial de China y la dependencia de China del capitalismo mundial: en la producción, en el comercio, en las inversiones globales; en el financiamiento internacional; en las reservas globales y por lo tanto en las monedas nacionales –particularmente el dólar– que actúan como dinero mundial.

A través de la diversificación acelerada de la producción y de las exportaciones, está compitiendo en el mercado mundial y en los mercados nacionales, provocando quiebras de empresas y desplazamiento de la producción hacia China.

A través de sus importaciones, ha modificado la tendencia general a la sobreproducción que permanece en bienes industriales y ha transformado la sobreproducción de materias primas y energéticos en subproducción con incrementos significativos de precios. La escasez relativa de energéticos también se ha incrementado por los problemas políticos y militares en Irak y en otros países.

Es posible que China esté generando un cambio histórico en los términos de intercambio. La sobreproducción industrial y en las comunicaciones provoca la disminución de los precios de estos productos. En tanto, la escasez aumentará los precios de las materias primas y energéticos. Por lo tanto, se podrían modificar los precios relativos y los términos de intercambio en una perspectiva de varios años a favor de los países periféricos. ¿A quién beneficia? ¿Cuánto podrá durar esta situación?

La demanda china de productos básicos con fuertes incrementos de precio se produce luego de que la globalización de la economía mundial concretara en gran parte las nuevas relaciones sociales de

producción entre las empresas y los recursos naturales. Esta nueva relación ha permitido la apropiación privada de los recursos naturales –minerales, energéticos, forestales, productos del mar y también propiedad privada sobre parte del agua– por parte de las grandes trasnacionales mundiales. La renta de los recursos naturales de la tierra, los minerales, los energéticos y otros ya está siendo apropiada por estas grandes empresas. El incremento de la renta por el aumento de los precios quedará mayoritariamente en ellas también, ya que la globalización ha significado una gran disminución de los impuestos a las empresas en muchos países.

Un ejemplo paradigmático de esto lo constituye la desnacionalización del cobre chileno que había nacionalizado Allende, ya que ahora cerca del 70% de la producción de cobre está en manos de las grandes empresas mineras mundiales. China es ahora el principal consumidor mundial de cobre. En 1994 consumía el 7% del cobre a nivel mundial. En 2003 consumió cerca del 20%. En 1994 consumía mucho menos que EE.UU., Japón y Alemania. En 1997 desplazó a Alemania en 1998, a Japón y en 2002, a EE.UU. En 2003 consume 32% más que EE.UU., 2,5 veces el consumo de Japón y 2,8 veces el de Alemania.

Con la apropiación de la renta minera del cobre y con las grandes ganancias se incentivaron las inversiones de las empresas extranjeras en Chile. Estas provocaron a partir de 1995 una sobreproducción mundial de cobre creada desde Chile que derrumbó los precios. En 2001 y 2002 los precios fueron tan bajos que desde Chile se disminuyó la producción y adicionalmente la empresa estatal CODELCO formó un stock regulador. Esta situación y el crecimiento de la demanda china han elevado los precios. En 2004 las ganancias globales de las empresas mineras privadas se multiplicarán por diez en relación a años anteriores. Como se apropian de las ganancias y de la renta minera y pagan muy pocos impuestos, estas abultadas ganancias serán transferidas al exterior. Esta situación sirve para reflejar que el cambio en la división internacional de la producción y la escasez relativa de productos básicos y de su aumento de precios será aprovechado en gran parte por las empresas trasnacionales.

#### *CHINA Y ESTADOS UNIDOS: ¿LIDERAZGO EN EL COMERCIO MUNDIAL?*

En este punto analizaremos la importancia de China en relación a EE.UU. en el comercio mundial, que corresponde a la circulación de las mercancías como parte esencial de la reproducción de la economía



mundial. En el apartado siguiente analizaremos las ganancias como la principal categoría económica en la reproducción de la economía mundial, comparando los excedentes en China con las ganancias en EE.UU.

#### *LAS EXPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS Y DE CHINA*

Las exportaciones globales de China en los años recientes equivalen –sorprendentemente– al 50% o más de las exportaciones globales de bienes y servicios de EE.UU.

#### CUADRO 6

##### *EXPORTACIONES DE EE.UU. Y DE CHINA 2003* (EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES)

	<b>EE.UU.</b>	<b>China*</b>	<b>% China / EE.UU.</b>
Exportaciones	1.046	554	53
Bienes	726	554	76
Servicios	320		
Importaciones	1.544	526	34
Importación Bienes	1.282	526	41

Fuente: construcción propia a partir del Depto. de Comercio de EE UU y JP Morgan y Deutsche Bank, en *Estrategia* (19/07/04: 32). \*Las cifras de China son de 2004.

Las exportaciones globales de China equivalen al 76% de las exportaciones de bienes de EE.UU. Este indicador nos parece apropiado, ya que las exportaciones de China son fundamentalmente exportaciones de bienes.

Como las exportaciones chinas están creciendo a tasas muy elevadas, 22% en 2002 y 35% en 2003, y bastante superior a las tasas de crecimiento de las exportaciones de EE.UU., rápidamente las exportaciones globales chinas superarán las exportaciones de bienes de EE.UU.

Para 2005, según las fuentes del JP Morgan y del Deutsche Bank ya citadas, las exportaciones de China llegarán a 680 mil millones de dólares, con un 23% de crecimiento. Si las exportaciones chinas crecen a tasas como las de 2003, las exportaciones globales chinas en 2005 se aproximarían a 750 mil millones de dólares, superando las exportaciones de bienes de EE.UU. de 2003.

Desde el punto de vista de las importaciones chinas (también cifras de 2004), su relación con la de EE.UU. es menor que la relación de las exportaciones. Sin embargo, estas son muy significativas ya que

las importaciones chinas equivalen a un 34% de las importaciones totales y a un 41% de las importaciones de bienes de EE.UU. Esta relación crecerá rápidamente. Recordemos que las importaciones chinas crecieron en un 21% y 44% en 2002 y 2003 respetivamente, según las fuentes del JP Morgan y del Deutsche Bank ya citadas, mientras que en 2005 se aproximarán a 660 mil millones de dólares.

*CHINA EN LAS CRISIS CÍCLICAS RECIENTES Y EN LA RECUPERACIÓN  
DE LA ECONOMÍA MUNDIAL*

Las crisis cíclicas originadas en EE.UU. se han transmitido al resto del mundo a través de las disminuciones de las importaciones y la presión para aumentar las exportaciones. A su vez, las recuperaciones de las crisis cíclicas se han apoyado en un crecimiento de las importaciones de EE.UU. que ha permitido ampliar las exportaciones de los otros países. Esto último se conoce como el papel de locomotora que juega la economía de EE.UU. en las recuperaciones de las crisis cíclicas.

La economía china ya ha jugado ese papel evitando la profundización de las crisis y ayudando a la recuperación del sudeste asiático y del propio EE.UU. en las crisis recientes jugando un papel también de locomotora de la economía mundial. También las exportaciones japonesas a China constituyen uno de los elementos principales de la reciente recuperación, luego de la prolongada crisis por más de una década.

Actualmente, la economía mundial está siendo empujada por dos locomotoras potentes desde el punto de vista de su capacidad de importación para absorber producciones de una parte importante de los países que basan el dinamismo de sus economías nacionales en las exportaciones.

Pero también China se transforma cada vez más en un país promotor directo de las crisis cíclicas, generando un incremento de la sobreproducción mundial de productos industriales de todo tipo que afectan los precios y a los países y empresas productoras de este tipo de bienes. China, a través de las disminuciones de precios de los productos industriales y el aumento del precio de las materias primas y energéticos, presiona a la baja de las ganancias y de la tasa de ganancia de las ramas y de las empresas. Esta situación se puede constituir en un freno a la recuperación actual y podría transformarse en un tránsito hacia una nueva crisis cíclica.

Al mismo tiempo aumentan las posibilidades de que la propia economía china inicie una crisis cíclica a partir, más que nada por ahora, de una disminución significativa de los niveles de crecimiento. Los impactos serían demoledores si se produce una crisis con tasas negativas de crecimiento de la producción y de la inversión en China. Por ahora esto último no es previsible en el corto plazo, excepto que el inicio de una nueva crisis se genere en EE.UU., abarque a los otros países capitalistas desarrollados y se manifieste con mucha fuerza en la producción y el comercio mundiales.

Una devaluación significativa del yuan tendría serios impactos en los países vecinos, en los países desarrollados, y particularmente en EE.UU. Directamente, y a través de estos impactos, afectaría también a América Latina y a otras regiones.

Según el economista chino Liu Shijin (*El Mercurio*, 2002), investigador principal de un centro de estudios del Consejo de Estado Chino, para evitar una posible crisis en dicho país se inició una nueva etapa: "... a partir del segundo semestre de 2002 empezó un nuevo ciclo de crecimiento que se caracteriza por unos sectores de industrias nuevos (...) Entre ellos destacan, la industria de vivienda, automotriz, inmobiliaria y también la infraestructura de la construcción ciudadana".

China en esta nueva etapa basa su desarrollo en una combinación del dinamismo de sus exportaciones con el desarrollo pujante de su mercado interno. Esto le puede permitir que frente a crisis cíclicas del mercado mundial pueda desplazar parte de su exportación hacia el mercado interno. El impacto de las crisis cíclicas puede ser atenuado o muy atenuado. Si esto sucede, sería uno de los elementos que demostraría que el capitalismo depende más de China que China del capitalismo.

#### *¿CHINA, CENTRO NEURÁLIGO DE LAS GANANCIAS EN LA ECONOMÍA MUNDIAL ACTUAL?*

La información señala en forma categórica que en China se produce la combinación entre bajos salarios e incrementos sustantivos de la productividad. Por ello, no está tan lejos de la realidad estimar que las ganancias en China correspondan a un 30% del Producto. En EE.UU., las ganancias globales son superiores al 9% del Producto. Esta estimación para China muestra que los excedentes o ganancias en China son 450 mil millones de dólares. Las ganancias en China en 2003 equivalen al 44% del total de las ganancias globales en EE.UU.

## CUADRO 7

*PIB Y GANANCIAS EE.UU. Y CHINA 2003*  
 (EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES)

	<b>EE.UU.</b>	<b>China</b>	<b>% China / EE.UU.</b>
PIB	11.004	1.500	13,6
Ganancias globales	1.021	450	44,1
Ganancias ind. domestica	683		
Ganancias empresas no financieras	384		

Fuente: construido a partir del Depto. de Comercio de EE UU y JP Morgan y Deutsche Bank, *Estrategia* (2004).

Los excedentes o ganancias en la economía china así estimados –450 mil millones de dólares– son superiores a las ganancias de todas las empresas no financieras de EE.UU. Esta agrupación incluye todas las empresas industriales que producen maquinaria y equipos, computadores, vehículos, electrónicos, etc. Incluye además a todas las empresas productoras de bienes de consumo, el transporte y otros servicios y el comercio al por mayor y al por menor.

De mantenerse estas tendencias, los excedentes producidos en China en un número reducido de años se aproximarán a las ganancias de las industrias domésticas de todas las empresas al interior de EE.UU., que incluye todas las empresas no financieras mencionadas en el punto anterior; más las ganancias del conjunto de los bancos e instituciones financieras en EE.UU.

China ya es un centro neurálgico de las ganancias en la economía mundial y lo será mucho más. En este sentido también el capitalismo está dependiendo cada vez más de China.

## CONCLUSIONES

En la economía mundial en las últimas décadas se han producido grandes transformaciones debido a la globalización. En EE.UU. y en China son muy significativas en sí mismas y por su relevancia en la economía mundial. Hay algunas evidencias de esas transformaciones. Pero el futuro está lleno de incertidumbres.

Para precisar los escenarios posibles más allá de especulaciones, es necesario llevar a cabo mayores estudios y abrir la discusión, en lugar de cerrarla. Este es el tenor de estas conclusiones en relación a los siguientes temas.

*Sobre la hegemonía.* EE.UU. había compartido la hegemonía durante parte de los '70 y de los '80. A partir de allí, y particularmente en los '90, reconquistó la hegemonía económica. Su dinamismo lo distanció de las otras potencias. Esa es la situación actual y de mediano plazo. Pero hacia adelante el problema de la hegemonía es incierto. La Unión Europea, ampliada con el euro, podría relanzar las economías. Es más probable que el desarrollo desigual de los países de Asia, y particularmente el desarrollo de China, lleve a una transformación de la hegemonía en la economía mundial más rápida que las proyecciones previstas sobre la base de las informaciones de los últimos años. La hegemonía, por un tiempo, podría pasar por un período de hegemonía compartida, antes que por una hegemonía exclusiva. También está la posibilidad de que EE.UU. siga por un período largo hegemonizando la economía mundial con la aceptación y colaboración de las otras potencias. En América Latina, la hegemonía estadounidense continuará por largo tiempo.

*Sobre las crisis cíclicas.* Nos parece que el aumento de la frecuencia de las crisis cíclicas continuará (se han dado seis crisis cíclicas en las últimas décadas, y cuatro en los últimos diez a doce años). El dinamismo del año 2004 puede ser el preludio de un freno de la economía. En la fortaleza del capitalismo está también su debilidad. Es posible que a partir del dinamismo actual se desencadene una nueva crisis cíclica en los próximos años. La agudización de la sobreproducción industrial y la escasez de materias primas y energéticos, generadas en parte por el gran crecimiento chino, afectan las ganancias a través de presiones sobre los precios y aumentos de costos en todo el mundo. La dinámica basada en las exportaciones profundiza la competencia. Uno de los mecanismos de la competencia es la disminución de todos los costos de producción: salarios, número de trabajadores, disminución de los costos de acceso a los recursos naturales, etcétera. La síntesis es crecimiento físico de las exportaciones que presionan los precios y disminución del mercado interno. En la globalización, lo anterior es la expresión de la contradicción entre aumento creciente de la producción y limitación del consumo.

Por ahora, China ha mostrado, a través de la dupla regulación estatal y mercado, ser bastante menos vulnerable a las crisis cíclicas. Esto podría continuar, dado que China, que hasta hace poco basaba todo su dinamismo en las exportaciones, ha pasado a una nueva etapa en que incorpora en su estrategia con mucho más fuerza el desarrollo del mer-

cado interno. Frente a una crisis cíclica del mercado mundial, puede volcar gran parte de la producción exportable hacia el mercado interno.

Está abierta también la posibilidad de una crisis cíclica profunda en el capitalismo que por su magnitud podría ser parecida a la de los años '30. Una crisis así podría llevar a una ruptura de la globalización. En esas circunstancias, la economía mundial se organizaría sobre la base de bloques regionales.

*Sobre las ondas largas.* Nuestras preocupaciones han estado concentradas en los ciclos más cortos y en las crisis cíclicas. A través de estas hemos analizado las transformaciones y tendencias de más largo plazo. Pero el objeto de estudio no han sido las ondas largas. Por lo tanto, lo que a continuación desarrollo sobre las ondas largas son más bien opiniones.

Robert Brenner plantea en forma categórica que la onda larga descendente que se habría iniciado a fines de los '60 e inicios de los '70 continúa hasta ahora, a pesar del dinamismo relativamente elevado de la economía latinoamericana de los '90. Theotonio dos Santos plantea que a partir de 1994 se habría iniciado la fase ascendente del ciclo largo, planteamientos más cercanos a mis análisis. La fase descendente habría durado cerca de 25 años. La fase ascendente actual llevaría 14 años. Todas las transformaciones de la economía mundial han acelerado los cambios, y los movimientos se hacen más acentuados y los cambios más frecuentes. Todo cambia, pero los cambios son más rápidos. Se podría pensar que a mediados de los '80 empezaron a crearse las condiciones para pasar a la fase ascendente que se habría producido en 1994. Ahora, se podría pensar que la fase ascendente actual será más corta y que ya se están creando las condiciones para una nueva fase descendente. Quizás esta fase de onda descendente se manifieste con fuerza en el centro y en los países periféricos del capitalismo –aquellos sin estrategia de desarrollo. Los países del sudeste asiático, y particularmente en China, pueden quedar en una situación relativamente inmune y poco afectados, dada su capacidad de regulación estatal y las posibilidades de incrementar el desarrollo del mercado interno.

En la realidad, y teóricamente, se respiran otros aires. Desde la perspectiva del bienestar de la humanidad se está reconociendo cada vez más que el neoliberalismo y el libre mercado no han logrado resolver los problemas económicos y sociales, y más bien los han profundizado. Tal como el título del artículo de Keynes, "El Fin del Laissez Faire" (1926), en la actualidad se podría enunciar que se inicia el fin del neoliberalismo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Brenner, Robert 1999 (1998) *Turbulencias en la Economía Mundial. El desarrollo desigual y la larga fase descendente: la Economía capitalista avanzada desde el Boom al Estancamiento, 1950-1998* (Santiago: Chile Editorial LOM).
- Brenner, Robert 2003 (2002) *La Expansión Económica y la Burbuja Bursátil. Estados Unidos y la economía mundial* (Madrid: Akal SA).
- Brenner, Robert 2004 “¿Nueva Expansión o Nueva Burbuja? La trayectoria de la economía estadounidense”, en *New Left Review* (Londres) N° 25.
- Caputo L., Orlando 1987a “El Sistema Capitalista en 1986: Principales Problemas y Perspectivas”, en *Investigación Económica* (México: UNAM) N° 181.
- Caputo L., Orlando 1987b “Funcionamiento Cíclico del Capitalismo en la Década de 1970-1980, sus Perspectivas: La Situación de América Latina”, en *Investigación Económica* (México: UNAM) N° 180.
- Caputo L., Orlando 1987c “Sistema Mondiale del Capital e Limiti della Scienza Economica”, en *Invarianti* (Roma), N° 2.
- Caputo L., Orlando 1989a “La inversión en los principales países capitalistas desarrollados”, en *Economía Internacional* (México) N° 26-27.
- Caputo L., Orlando 1989b “La tasa de ganancia de los principales países capitalistas desarrollados”, en *Economía Internacional* (Puebla) N° 22.
- Caputo L., Orlando 1999 “La economía mundial actual y la ciencia económica”, en Estay, Jaime; Girón, Alicia y Martínez, Osvaldo *La globalización de la economía mundial* (México-Cuba: CIEM/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/Universidad Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Económicas).
- Caputo L., Orlando 2000 “La globalización de la economía mundial desde la crisis asiática”, en *Aportes* (México-Cuba: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Economía de la Universidad de La Habana), enero-abril.
- Caputo L., Orlando 2001a *La economía de Estados Unidos y de América Latina en las últimas décadas*. Ponencia presentada en el Foro Social Mundial, Porto Alegre, Brasil, y en el III

- Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización, La Habana, Cuba.
- Caputo L., Orlando 2001b “Las Crisis del Capitalismo Global”, en *Capital sin Fronteras* (España: Editorial Icaria).
- Caputo L., Orlando 2003 “Reestructuración Económica de Estados Unidos y Anexión de América Latina”, en *OIKOS* (Santiago: Universidad Católica Cardenal Silva Henríquez) N° 16, segundo semestre.
- Caputo L., Orlando 2004 “Globalización, Transnacionalización y Estrangulamiento de la Reproducción Económica y Social de América Latina y el Caribe”. Ponencia presentada en el lanzamiento del libro de Hinkelammert, F. y Duchrow, U. *La Vida o el Capital*, en el Departamento Económico de Investigaciones (Costa Rica).
- Caputo L., Orlando et al. 2001 *Capital sin Fronteras* (España: Editorial Icaria).
- Caputo L., Orlando y Radrigán, Juan 2000 “Acumulación, tasa de ganancia e inversión en los países capitalistas desarrollados”, en *Crítica* (Santiago de Chile: Universidad ARCIS) N° 5.
- Departamento de Comercio de EE.UU. 2004 *Bureau of Economic*. <www.bea.gov>.
- Dos Santos, Theotonio s/f en REDEM <www.redem.buap.mx>.
- Dos Santos, Theotonio 1998 *Los Retos de la Globalización. Ensayos en Homenaje a Theotonio Dos Santos* (Caracas: Editado por Francisco López).
- Dos Santos, Theotonio 2000 *A teoria da dependencia. Balanço e perspectivas* (Brasil: Editorial Civilização Brasileira).
- Dos Santos, Theotonio 2003 “Unipolaridade ou hegemonia compartilhada”, en *Os Impasses da Globalização* (San Pablo: Ediciones Loyola) Vol 1.
- El Mercurio* 2002 (Santiago, Chile) 9 de junio.
- El Mercurio* 2004 The Wall Street Journal en Sección Economía y Negocios (Santiago, Chile) 31 de marzo, p. B-6.
- Estay Reyno, Jaime s/f *El incremento de la polarización* y otros artículos en REDEM <www.redem.buap.mx>.



- Estay Reyno, Jaime 2001 “Economía Mundial y Polarización Económica y Social”, en *Capital sin Frontera* (España: Editorial Icaria).
- Estay Reyno, Jaime 2002 “La economía mundial y América Latina después del 11 de septiembre: notas para la discusión”, en Ceceña, Ana Esther y Sader, Emir (comps.) *La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial* (Buenos Aires: CLACSO).
- Estrategia* 2004 (Santiago, Chile) julio. Estadísticas de JP Morgan y Deutsche Bank.
- FMI 2001 *World Economic Outlook* (EE.UU.) diciembre.
- FMI 2002 *World Economic Outlook* (EE.UU.) abril.
- FMI 2004a *World Economic Outlook* (EE.UU.) abril.
- FMI 2004b *World Economic Outlook* (EE.UU.) septiembre.
- Frank, André Gunder 2003 “Tigre de papel, dragão de fogo”, en Dos Santos, Theotonio, *Os Impasses da Globalização* (São Paulo: Ediciones Loyola) Vol 1.
- Keynes, John Maynard 1956 (1936) *Teoría General de la Ocupación, el interés y el dinero* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Keynes, John Maynard 1985 (1926) “El Final del Laissez Faire”, en *Ensayos sobre Intervención y Liberalismo* (Barcelona: Ediciones Orbis SA).
- Krugman, Paul y Obstfeld, Maurice 1994 *Economía Internacional*, (Madrid: McGraw Hill/Interamericana de España SA).
- Martínez Peinado, Javier 1999 *El Capitalismo global* (Barcelona: Editorial Icaria).
- Martínez Peinado, Javier 2001 *Lo que el capitalismo mundial no puede gestionar* y otros artículos de la REDEM <www.redem.buap.mx>.
- Martínez Peinado, Javier 2003 *Qué hay detrás del conflicto de Irak* (España).
- Marx, Carlos 1973 (1848) “Manifiesto del Partido Comunista”, en Marx, C. y Engels, F. *Obras Escogidas* (Moscú: Editorial Progreso) Vol I.
- Marx, Carlos 1983 (1894) *El Capital. Crítica de la Economía Política* (México: Fondo de Cultura Económica) Tomo III.
- OECD 2004 *Economic Outlook* (EE.UU.) N° 75, junio.
- Vidal Villa, José María s/f *Mundialización e integración económica* y otros artículos en REDEM <www.redem.buap.mx>.

- Vidal Villa, José María 1987a “Funcionamiento Cíclico del Capitalismo en la década de 1970-1980, sus Perspectivas: La situación de América Latina”, en *Revista Investigación Económica* (México: UNAM) N° 180.
- Vidal Villa, José María 1987b “Sistema Mondiale del Capital e Limiti della Scienza Economica”, in *Invarianti* (Roma) N° 2.
- Vidal Villa, José María 1988 *Mundialización* (Barcelona: Editorial Icaria).
- Vidal Villa, José María 2001 “El futuro del Estado en el Capitalismo Global”, en *Capital sin Fronteras* (Barcelona: Editorial Icaria).
- Vidal Villa, José María 2001/2002 *Bank For International Settlements/BIS 72<sup>nd</sup> Annual Report* (1 April 2001-31 March 2002).
- Vidal Villa, José María y Martínez Peinado, Javier 1999 *Economía Mundial* (Madrid: McGraw Hill).

L. FEDERICO MANCHÓN C.\*

## LA CONSTITUCIÓN EUROPEA Y LA GLOBALIZACIÓN\*\*

### LA GLOBALIZACIÓN, OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO DE NUEVOS ESPACIOS DE DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La creciente interdependencia entre los estados derivada del aumento relativo de las relaciones sociales transnacionales<sup>1</sup> que ha venido ocurriendo recientemente no ha conducido, como una versión simplista y cada vez más anacrónica todavía lo pretende, a una disolución de los espacios sociales de definición de políticas públicas (bajo el pretendi-

\* Profesor investigador del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco (UAM.X). Profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM.FE.DEP). Miembro del Programa de Investigación Integración en las Américas (INTAM), de la Red de Estudios de la Economía Mundial (REDEM) y del Grupo de Trabajo de CLACSO Globalización, economía mundial y economías nacionales.

\*\* Ponencia presentada en el Seminario del Grupo de Trabajo de CLACSO Globalización, economía mundial y economías nacionales, realizado del 25 al 27 de agosto de 2004 en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

---

<sup>1</sup> Entiendo por relaciones sociales transnacionales aquellas relaciones económicas, políticas y culturales que mantienen individuos localizados en distintos estados o naciones. Aquí nación es un sinónimo de estado o, lo que es lo mismo, nación es una denominación que utilizo en un sentido exclusivamente cívico político.

do amparo de la soberanía popular), incorrectamente identificados exclusivamente con el estado, y a la excluyente supervivencia de los espacios sociales de decisión de políticas privadas (al resguardo de la propiedad privada), identificados con el mercado.

Sobre todo desde mediados de la década del setenta, en los debates sobre la globalización y la regionalización, un gran número de participantes procuró reducir la oposición entre políticas públicas y políticas privadas, especialmente durante la primera parte de la tercera globalización<sup>2</sup>, a la forma de oposición entre el estado y el mercado. Esta forma defectuosa, fundada en el nacionalismo metodológico<sup>3</sup>, cuando no en el nacionalismo sustancial<sup>4</sup>, ocultó, entre otras muchas graves consecuencias, la de que la política no se distingue del mercado por centralizar decisiones.

En realidad, la política, al igual que el mercado, ha sido hasta ahora en la moderna sociedad capitalista un área sistemática que coordina acciones adoptadas descentralizadamente<sup>5</sup>. Se distingue de este último, sin embargo, por el hecho de que en la política, durante la

2 Es decir, siguiendo la periodización de Oman (1994), un período que comienza en el último lustro de los años setenta y se extiende hasta el presente. Caracterizado por lo menos por tres rasgos importantes: la posibilidad de comunicación en todo el mundo en tiempo real (solamente limitada por regulaciones políticas); la liberalización de los flujos económicos, con excepción del libre tránsito internacional de los trabajadores (característica que pone de manifiesto la ausencia de una ciudadanía mundial); y una reorganización de las grandes unidades privadas de competencia en el mercado mundial y de las unidades políticas de expresión de voluntad pública en la sociedad mundial.

3 Fue Beck (1998) el primero que, analógicamente al tratamiento que por imputación hacen los economistas behavioristas teóricos de la conducta de los agentes en base al principio que denominan individualismo metodológico, consideró insuficiente el tratamiento de las relaciones internacionales fundado en un modelo teórico que parta del principio de que los estados se comportan únicamente persiguiendo fines que no están puestos en cuestión en los ámbitos políticos, tanto domésticos como externos, al que denominó principio del nacionalismo metodológico.

4 En los casos en que se pretende haber fundado el estado en la identidad cultural o étnica de la o las poblaciones que constituyen la unidad cívico-política, desdiferenciando los ámbitos cívico-político y étnico-cultural de las sociedades modernas.

5 La carencia de una institución de formulación de políticas públicas a nivel mundial, que en la literatura sobre relaciones internacionales suele caracterizarse como inexistencia de un estado mundial, pone de manifiesto que la humanidad no se ha constituido todavía como pueblo cívico político. En teoría de relaciones internacionales la inexistencia de un estado mundial es interpretada por algunos como ausencia de política, por lo que hacen una separación neta entre ciencia de las relaciones internacionales y la ciencia política, posición que no compartimos. En todo caso, por otra parte, es un error hablar de ciudadanos del mundo, como a veces algunos grupos contestatarios hacen en sus críticas a la globalización. Ciudadanos, al menos por ahora, sólo son los individuos que en tal carácter forman parte de los estados reconocidos en la sociedad internacional.

modernidad, en la cual aún hoy nos encontramos, las decisiones se adoptan en nombre y representación de los pueblos<sup>6</sup>. Es por eso que, a diferencia de lo que ocurre con el mercado, en la política la resultante sistemática de la organización del poder está sujeta a la deliberación en la que los pueblos se constituyen y reconstituyen, y a los derechos que en dicha deliberación se generan y se regeneran. La política es, entonces, el lugar de encuentro entre una administración crecientemente burocratizada de la práctica pública orientada a fines y una deliberación a través de la cual el mundo de la vida, zona no sistémica de la sociedad moderna, transforma, mediante una lógica comunicativa orientada al entendimiento, sus impulsos creadores en normas de regulación y control de las áreas sistémicas de la sociedad.

Es esta bivalencia de la política la que permite la formulación de problemas como el de la inexistencia de un lugar mundial de definición de políticas públicas, problema cuyo debate ha sido mucho tiempo obliterado en nombre de la identificación del interés general con el interés nacional.

Sin embargo, como en el debate de los federalistas a fines del siglo XVIII<sup>7</sup>, y estrechamente vinculado a los orígenes de la democracia, del liberalismo y del socialismo en el siglo XIX, de tanto en tanto, es posible volver a poner en lugar destacado el asunto. Este, el momento que vivimos, es uno de esos momentos especialmente propicios para discutir la suficiencia y adecuación de los lugares de constitución y manifestación política de la voluntad pública. Muchos acontecimientos importantes y recientes han contribuido a ello. Pero uno de ellos se destaca especialmente: la construcción de la Unión Europea en el curso de la tercera globalización.

---

6 La democracia, por lo tanto, es un producto moderno creado en oposición a la ilustración. Por eso, el llamado por una nueva ilustración que algunos hacen no puede sino renovar las pretensiones conservadoras contra las que se hicieron las revoluciones burguesas. Quienes reclaman una nueva ilustración se colocan al margen del debate moderno sobre cómo debe definirse y construirse en el pueblo el gobierno del pueblo.

7 Del que su manifestación teórica más importante fue la propuesta kantiana de una federación mundial regida por una constitución republicana, única forma de gobierno que a su juicio garantizaba la libertad e igualdad de los ciudadanos y hacía válido el principio de la ley universalmente válida de que los hombres deben obedecer solamente las leyes que contribuyen a crear, con la que pretendió resolver el dilema ilustrado entre república unitaria y anarquía confederada, y de la que su manifestación práctica más importante fue la Constitución de los Estados Unidos de América, en la que el federalismo hizo coexistir un poder nacional con gobiernos regionales y locales permitiendo, para decirlo en palabras de James Madison, una 'soberanía agregada'.

## LOS LÍMITES DEL PROCEDIMIENTO FUNCIONALISTA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Las Comunidades Europeas padecieron un momento singularmente difícil a principios de la década del setenta con la modificación del régimen económico internacional que resultó de la modificación del sistema monetario internacional<sup>8</sup> en 1976 y de la progresiva pero más o menos rápida liberalización de los flujos internacionales de capital. Es entonces cuando las Comunidades Europeas, y sus países miembros, tuvieron que enfrentar la solución de problemas que demandaban políticas que excedían significativamente el limitado marco de la política económica comunitaria en el que se había apoyado hasta ese momento la promoción política de las interdependencias intraeuropeas. Política económica que, además y más allá de las declaraciones y de las posibilidades institucionales no aprovechadas, había sido identificada casi exclusivamente con la política comercial y con algunas políticas sectoriales comunitarias.

Desde entonces los europeos comenzaron la tarea de elaborar un conjunto más amplio y coherente de política económica comunitaria, en el que se destacaban por su novedad e importancia por una parte la compatibilidad y coordinación de las políticas económicas estratégicas de los países miembros, y por otra parte la definición de una política macroeconómica europea. Desde luego, y no podía ocurrir de otra manera, ambas exigencias en el terreno de las definiciones de políticas referidas al ámbito económico no hicieron más que poner de relieve el problema de la carencia efectiva de un lugar institucional de manifestación política de la voluntad pública europea y, consiguientemente, tornar apremiante la necesidad de construirlo.

En principio, como había venido ocurriendo con las metas previas que los países comunitarios cumplieron desde la década del cincuenta, estos tres objetivos europeos –política económica estratégica, política macroeconómica y creación de un espacio efectivo de definición e instrumentación de la voluntad política– fueron siendo satisfechos progresivamente mediante avances parciales y desiguales. Ninguno de ellos está actualmente realizado de manera completa. En lo que a políticas económicas estratégicas se refiere, los europeos rea-

---

<sup>8</sup> Cambio que se formaliza en la nueva redacción del artículo IV del Convenio del Fondo Monetario Internacional, en la que se sustituye el régimen internacional de tipos de cambio fijos ajustables por un régimen estable de tipos de cambio flexibles.

lizaron casi completamente el mercado interno<sup>9</sup> y han desarrollado programas sectoriales que deben ser considerados como importantes elementos de una política estratégica europea. En el ámbito de la política macroeconómica lograron la creación de un banco central europeo que establece la política monetaria de la Unión, y de una moneda única europea<sup>10</sup>, el euro, mostrando así, en contra de una opinión ampliamente difundida por el *mainstream* de los macroeconomistas, que era posible una combinación de unidad monetaria y federalismo fiscal radical, al menos hasta que madure la identidad macroeconómica que permita fortalecer la política fiscal europea<sup>11</sup>. Y en lo que se refiere a la identidad política europea, el procedimiento funcionalista utilizado hasta ahora para guiar la unificación europea parece estar alcanzando sus límites operativos en el terreno político, lo que consiguientemente ha puesto a la orden del día la necesidad de abordar cuestiones constitucionales respecto de las cuales se están procesando actualmente importantes decisiones. El impulso de modificaciones institucionales para avanzar en el logro de este tercer objetivo de la Unión es el que más energías ha demandado en el pasado inmediato y, por motivos que no solamente tienen que ver con la evolución interna, el que más dificultades ha enfrentado, hasta el punto en que no es seguro que la meta de la etapa de lograr la ratificación del tratado de la Constitución europea pueda finalmente alcanzarse.

---

9 Pero no totalmente, y aún falta bastante para completarlo, pues se estima que solamente ha sido realizado en un 90%. Con la incorporación de los nuevos miembros, dicho sea de paso, es posible que incluso se produzcan retrocesos, en especial en el mercado de trabajo.

10 El Sistema de Bancos Centrales Europeos, creado en junio de 1988, está dirigido por el Banco Central Europeo, institución encargada de la política monetaria de la Unión. Pero dada la adhesión parcial a la unión monetaria, el eurosistema, reconocido en la Constitución, reúne al Banco Central Europeo y a los bancos centrales de los doce países miembros de la Unión que adoptaron el euro, desde enero de 1999, y sustituyeron completamente sus anteriores monedas nacionales por la nueva moneda europea en enero de 2002, en tanto que los demás bancos centrales mantienen sus competencias en el ámbito monetario.

11 Como anticipación institucional al fortalecimiento de la política fiscal de la Unión, entre tanto, se ha establecido el Consejo del Euro, que reúne a los ministros de Finanzas de los países de la eurozona para seguir más de cerca la compatibilidad de sus políticas fiscales. Puede considerarse como una versión reforzada del Consejo de Ministros de Finanzas, configuración del Consejo Europeo que vigila la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el cual norma el establecimiento de las metas fiscales para todos los países de la Unión.

## LAS TURBULENCIAS EN EL CAMBIO INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Tres acontecimientos recientes en el proceso de unificación europea, especialmente en el empeño de construcción de una identidad política europea, todos ellos estrechamente relacionados entre sí, deben ser considerados para tratar de entender la ubicación de la Unión Europea en la globalización contemporánea. Los tres, además, están vinculados a eventos ocurridos en las relaciones internacionales entre la Unión Europea y sus miembros y el resto de los países del mundo. Uno es la ampliación en curso, que incorporó a la Unión Europea otros diez estados europeos en mayo de 2004 conforme el Tratado de Adhesión de abril de 2003, y que muy probablemente incorpore en 2007 otros dos. Otro, el de una fase de profundización del proceso de unificación cuyo hito destacado hasta el momento es la elaboración, por parte de una Convención –convocada por el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001, originariamente para tratar cuestiones institucionales–, de un proyecto de Constitución que fue aprobado con modificaciones en la Conferencia Intergubernamental clausurada por el Consejo Europeo de Bruselas en junio de 2004, y que se firmó como tratado europeo en Roma en noviembre de este mismo año. Estos dos acontecimientos, la ampliación y la Constitución, pueden ser considerados como parte de una estrategia en la cual no parecen contraponerse la ampliación y la profundización de la integración europea. Hasta cierto punto incluso es plausible la interpretación, como veremos, de que ambos procesos se refuerzan mutuamente. Finalmente, el tercer acontecimiento fue la tensión a la que fue sometido el todavía frágil e insuficientemente definido proceso de unificación política, provocada por la política de la administración republicana de Estados Unidos en Irak.

### LA AMPLIACIÓN

En junio de 1993 el Consejo Europeo de Copenhague adoptó una decisión de principio por la que los países asociados de Europa Central y Oriental que lo desearan podían solicitar la incorporación como miembros de la Unión Europea, siempre y cuando cumplieran con los requisitos de poseer instituciones democráticas, economías de mercado viables y capacidad para adoptar el “acervo comunitario”<sup>12</sup>. Además, se

---

12 Entre la primavera de 1994 y el verano de 1996 se postularon Hungría, Polonia, Rumania, Eslovaquia, Letonia, Estonia, Lituania, Bulgaria, la República Checa y Eslovenia.



requería que la Unión Europea contara con la “capacidad de recibir a los nuevos miembros”. En diciembre de 1997 el Consejo Europeo de Luxemburgo, en base a la recomendación de la Comisión, abrió oficialmente el proceso de ampliación<sup>13</sup>. Decisión que dará lugar, después de negociaciones previas entre la Unión y los países postulantes, a otros dos. Una fue la adoptada en diciembre de 1999 por el Consejo Europeo de Helsinki que convocó a la apertura de negociaciones de adhesión, en febrero de 2000, con todos los países que la habían solicitado, excepto con Turquía, al mismo tiempo que establecía estrategias de pre-adhesión reforzadas<sup>14</sup>. Otra fue la resolución del Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 de convocar una Conferencia Intergubernamental, iniciada también en febrero de 2000, cuyo objetivo fue la reforma de las instituciones con vistas a la ampliación, y que será clausurada por el Consejo Europeo de Niza en diciembre de ese mismo año, proceso que culminará en el Tratado de Niza, el cual, según se consideró en ese momento, satisfacía los requisitos de modificación institucional de la Unión para recibir a los nuevos miembros.

El Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001 consideró que hacia fines de 2002 culminarían las negociaciones de acceso y que los países candidatos estarían en condiciones de incorporarse a la Unión. En efecto, el Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002 decidió que las negociaciones para el acceso podían darse por concluidas con los ocho de los PECO, pero todavía no con Bulgaria y Rumania. También consideró concluidas las negociaciones con Chipre y Malta. El Tratado de Adhesión con estos diez países se firmó en Atenas en abril de 2003, y se incorporaron como países miembros de la Unión el 1º de mayo de 2004. El apoyo para que Bulgaria y Rumania cumplan, a juicio de la Unión, las condiciones de ingreso prosigue. En

---

13 Los cinco PECO, sigla mediante la cual se designa a los países de Europa Central y Oriental que a mediados de 1997 la Comisión consideró los mejor preparados –Estonia, Hungría, Polonia, la República Checa y Eslovenia– más Chipre, país que había solicitado su adhesión en 1990, iniciaron negociaciones de adhesión en 1998, además de los otros cinco PECO –Bulgaria, Letonia, Lituania, Rumania y Eslovaquia– y Malta, país que solicitó su adhesión en 1990. También este Consejo Europeo confirmó la elegibilidad de Turquía para la adhesión, país con el cual, sin embargo, aún no se han iniciado negociaciones.

14 Se definieron tres estrategias de adhesión. Una para los PECO, otra para Chipre y Malta, y una tercera para Turquía. Las tres tienen en común los denominados partenariados de adhesión y programas nacionales de adopción del acervo comunitario (NPAA, por su sigla en inglés). Se distinguen por el tipo de tratados firmados con la Unión Europea y por las características de los programas de cooperación técnica y financiera.

cuanto a Turquía, país que fue el primero en solicitar la adhesión en 1987, si bien las negociaciones siguen en curso, no hay previsiones sobre una probable fecha para su culminación ni para su incorporación como miembro de la Unión.

La ampliación que está ocurriendo es, en cierto sentido, la más ambiciosa de todas las que ocurrieron anteriormente<sup>15</sup>. Por lo menos lo es por el número de candidatos, por la superficie territorial (740.000 km<sup>2</sup>) y por la población (75 millones de acuerdo a datos de 2001) que se incorporan, y por la diversidad de historias y culturas que se agregan a la ya rica heterogeneidad que en estas dimensiones exhibe la Unión.

#### LA CUÑA ESTADOUNIDENSE ENTRE LAS DOS EUROPAS

Dos cambios en la política internacional de EE.UU. introducidos por el gobierno republicano estadounidense de G. W. Bush son particularmente importantes.

Por un lado, la adopción de una diplomacia muy agresiva respecto de los organismos políticos multilaterales para que incorporen políticas internacionales del tenor de las que proponía Washington y, en caso de que ello no ocurriera, la imposición por la vía de los hechos, como sucedió con el asunto iraquí en Naciones Unidas. Diplomacia que no se limita a acciones unilaterales, sino que promueve en países sensibles a inclinarse a favor de las políticas sugeridas por Washington la decisión de ignorar los requisitos que se derivan del sistema de Naciones Unidas, procurando al mismo tiempo que se coaliguen con Estados Unidos en sus aventuras al margen de la comunidad internacional. Cabe notar que este cambio fue previo y estuvo desvinculado de los acontecimientos que se precipitaron desde el atentado terrorista en Nueva York el 11 de septiembre de 2001.

Ya durante las elecciones de 2000 que condujeron al cambio de administración, era notoria la creciente importancia de los sectores soberanistas y anti-multilateralistas en Estados Unidos, en especial en el nuevo gobierno (Spiro, 2000). Los neosoberanistas despliegan tres líneas de ataque a los regímenes internacionales y sus organizaciones. Impugnan el contenido del orden legal internacional emergente como vago e ilegítimamente intrusivo en los asuntos domésti-

---

15 Las de Dinamarca, Reino Unido e Irlanda en 1973, de Grecia en 1981, de Portugal y España en 1986, y de Austria, Finlandia y Suecia en 1995.

cos. Condenan el proceso de elaboración de la ley internacional como irresponsable e inaplicable. Finalmente, asumen que Estados Unidos puede optar por abandonar los regímenes internacionales por motivos de poder, de derecho legal y de deber constitucional. El eje de argumentación es que Estados Unidos tiene el poder de no cumplir las normas internacionales, incluso aquellas que son universalmente aceptadas por otras naciones, enfoque que repica la concepción paleo-realista de que las relaciones internacionales son una cuestión de poder y no de derecho. A lo que agregan que en muchos regímenes internacionales se consideran cuestiones sobre las cuales el gobierno federal estadounidense no tiene facultades para comprometer a los estados de la federación, por lo que está constitucionalmente obligado a impedir la participación del país en ellos. Con Bush, el ascendiente académico que los soberanistas habían estado ganando obtuvo un amplio espacio para desarrollar la agenda anti-internacionalista y neo-excepcionalista.

Por otro lado, con posterioridad al atentado, la sustitución de una política exterior de guerra defensiva por otra de guerra preventiva, como parte de una radicalizada política internacional de difusa guerra antiterrorista permanente, fue un salto cualitativo en la influencia de los neo-excepcionalistas estadounidenses, gracias al cual Bush desató la ilegítima guerra contra Irak que lesionó el núcleo fundamental de la Constitución de las Naciones Unidas. En septiembre de 2002 la administración republicana de Estados Unidos aprobó la Nueva Estrategia de Seguridad Nacional en la que, junto a la disposición de hacer esfuerzos para obtener el apoyo de la comunidad internacional, anunció que no dudará en ejercer el derecho de autodefensa actuando preventivamente contra los terroristas en cualquier lugar del mundo. Lo que, como posteriormente se manifestará en los hechos, debe entenderse como su decisión de emprender guerras preventivas en contra de otros estados miembros de Naciones Unidas aun sin el concurso de la comunidad internacional, e incluso en su contra.

Respecto de Europa, el ascenso de los neoconservadores coincidió prácticamente con el inicio en el año 2000 de la fase final de ampliación, y se tradujo rápidamente en una política estadounidense de seducción de los PECO para que ingresaran en la Organización del Tratado del Atlántico Norte y en una competencia con la Unión Europea por el reequipamiento de sus fuerzas armadas, lo que era consistente con la adopción de un enfoque bilateral incluso para las relaciones con sus aliados europeos. También se tradujo en una activa

política para evitar las consecuencias de un acuerdo franco-británico de fines de 1998, gracias a que Blair y Chirac habían aproximado sus posiciones sobre la cuestión atlántica, mediante el cual propusieron conjuntamente que la Unión Europea asumiera un papel más significativo en su propia defensa mediante el establecimiento de una fuerza europea de reacción rápida. Esto fue fundamental para la adopción de una Política Externa y de Seguridad Común, a la vez que constituyó un elemento importante en la construcción de una identidad política europea. Con la Nueva Política de Seguridad Nacional republicana se redoblaron los esfuerzos de Estados Unidos para impedir la posible emergencia de una posición europea unificada en materia de política exterior y seguridad europea, y con la invasión a Irak en marzo de 2003 se produjeron, o se manifestaron, profundas diferencias entre los países miembros de la Unión o en vías de serlo.

Gran Bretaña, junto con España, Italia, Polonia, y en mucho menor medida el resto de los PECO, apoyaron la invasión en contra del eje franco-alemán y sus aliados, países que se opusieron a una intervención en Irak sin aprobación previa del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La diferencia dificultó gravemente los trabajos de la Convención Europea justo cuando estaba por terminar la tarea sobre el borrador final de la Constitución. Sin embargo, la coalición invasora fue progresivamente desgastándose con un desarrollo de la ocupación que parece haber sido mucho peor que el previsto. Por otra parte, y de manera convergente, en septiembre de 2003 Gran Bretaña y Francia dieron marcha atrás en la iniciativa conjunta para una unidad operacional de defensa, la cual había quedado paralizada por el conflicto iraquí, pero en cambio acordaron crear una unidad de planeación operacional que, si bien rebajaba el perfil de las disposiciones del borrador constitucional sobre el compromiso de defensa en caso de que otro miembro de la Unión fuera atacado y sobre la creación de una vanguardia militar europea, restablecía el avance, si bien en un nivel mucho más modesto, en la definición de una política exterior y de seguridad europea. Comenzaba de esta forma a cerrarse la brecha, abierta por la invasión, entre Gran Bretaña por un lado y Francia y Alemania por otro (Grant, 2004), lo que desbloqueó la posibilidad de aprobación de la Estrategia de Seguridad Europea en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003, la cual incluía también el compromiso europeo por un multilateralismo eficaz en Naciones Unidas. Pero probablemente el cambio más notable se produjo cuando el nuevo gobierno socialdemócrata español, casi como primer acto

de gobierno, retiró a España de la coalición y manifestó indubitablemente su apoyo a la Constitución y su disposición a la adhesión a las posiciones del eje franco-alemán en la cuestión iraquí. También la sustitución de gobierno polaco inmediatamente después del ingreso de Polonia a la Unión parece haber sido una oportunidad para la atenuación del compromiso de este país con la coalición invasora y para la adopción de una mayor disposición negociadora sobre los temas más controvertidos en torno a la Constitución.

Así, a pesar del efecto disruptivo que tuvo la política exterior estadounidense en la constitucionalización de la Unión Europea, y del retraso que pudo haber ocasionado en el fortalecimiento y democratización de los órganos de la Unión, no parece haber sido capaz de impedir que prosiguiera la profundización europea, aún incluso en las complicadas condiciones de la ampliación.

#### LA CONSTITUCIÓN

La necesidad de lograr la coherencia de las diversas disposiciones normativas de los sucesivos tratados vinculados a la construcción de la Unión Europea comenzó a ser satisfecha mediante los tratados de Maastricht (Tratado de la Unión Europea y Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea firmados en febrero de 1992 y vigentes desde noviembre de 1993), los cuales fueron consolidados en el Tratado de Ámsterdam (firmado en octubre de 1997 y vigente desde mayo de 1999) y enmendados –hasta el punto en que ello pareció posible de acuerdo con las condiciones de ese momento– para satisfacer las necesidades de la ampliación en el Tratado de Niza (firmado en febrero de 2001 y vigente desde febrero de 2003). Sin embargo, posteriormente fue adquiriendo peso la opinión de que todo ello no resolvía aún los problemas generados por la creciente complejidad del gobierno de la Unión, especialmente agravada por la ampliación en curso, y que por lo tanto era necesario lograr que la Unión Europea se diera un sistema jurídico completo y coherente.

Al mismo tiempo –y este no era ya un problema de consistencia del sistema jurídico europeo– hacia fines de siglo pasado volvió a hacerse sentir la necesidad de crear nuevos instrumentos que permitieran ir por “más Europa”, por una “Unión aún más estrecha”, es decir, que permitieran impulsar la profundización. Es por eso que el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 convocó una Convención Europea, cuyas labores se extendieron desde marzo de

2002 hasta junio de 2003, para tratar cuestiones institucionales y para preparar una Conferencia Intergubernamental. Elaboró, sin que ello estuviera explícitamente previsto, un proyecto de Constitución para Europa, aunque ya desde fines del siglo pasado el tema constitucional estaba adquiriendo importancia en los medios académicos y políticos. El proyecto, que fue presentado al Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003, tenía los siguientes propósitos: por una parte, sustituir mediante un Tratado Constitucional los tratados europeos acumulados durante cincuenta años, así como buena parte de la legislación europea derivada o no contenida en ellos; por otra parte, crear nuevos instrumentos mediante los cuales la Unión pudiera satisfacer las necesidades de seguridad y justicia, así como de política exterior y de defensa común<sup>16</sup>.

Como se esperaba, si bien en la Convención se lograron acuerdos más o menos rápidos sobre la mayor parte de las cuestiones resueltas en los tratados previos, hubo fuertes diferencias respecto de qué tanto avanzar en la modificación de la forma de una unión de estados que en lo fundamental conservaba la Unión Europea, y respecto de qué forma adquiriría el compromiso constitucional. Y si bien finalmente la Convención logró aprobar por amplia mayoría el proyecto de tratado constitucional en junio de 2003, el cual elevó en ese mismo mes al Consejo Europeo de Salónica, los enfrentamientos que se produjeron hicieron la tarea de la Convención muy compleja, e incluso pusieron en riesgo su culminación exitosa. El acuerdo en la Convención, sin embargo, no evitó que persistieran importantes diferencias, a pesar del bajo perfil del proyecto de Constitución, debido a las cuales, seis meses después, el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003 consideró que no estaba en condiciones de aprobarlo. Fue recién después de difíciles negociaciones durante la primera mitad del año siguiente que el proyecto, previamente modificado, fue finalmente aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2004. En noviembre de este mismo año el Tratado Constitucional fue finalmente firmado por los veinticinco estados miembros de la Unión.

---

16 Junto a la política comunitaria (económica), la política exterior y de seguridad común, y la política de justicia y asuntos interiores, eran presentadas en los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam como los tres pilares de la Unión, tratamiento que fue suprimido en el proyecto de Constitución, porque los convencionistas consideraron este tratamiento una fuente de confusiones.

Debido a su carácter de Tratado, quedan pendientes todavía las ratificaciones en los estados mediante referenda o aprobaciones parlamentarias.

Las diferencias más importantes se dieron en torno a tres ejes: el peso relativo de los estados en las instituciones de la Unión, respecto del cual los estados medianos y pequeños se opusieron a los grandes; la distribución de facultades entre las instituciones europeas y las instituciones nacionales de los estados miembros, en el que se enfrentaron los europeístas, partidarios de aumentar las facultades de las instituciones europeas, y los soberanistas, que se oponían a ello; y el carácter de la profundización europea, tema en torno al cual pugnaron los intergubernamentalistas con los parlamentaristas.

Antes de considerar brevemente estas divergencias expondremos el esquema de la Constitución.

#### *LOS CONTENIDOS DE LA CONSTITUCIÓN*

Los contenidos alteran poco los logrados en el derecho previo de la Unión, a los cuales recogen y ordenan. La estructura de la versión final aprobada el 18 de junio de 2004 es de un Preámbulo y cuatro partes<sup>17</sup>.

La primera parte, que es la propiamente constitucional, define la Unión (a la que se atribuye una personalidad jurídica única), sus valores y sus objetivos, la distribución de competencias entre los estados miembros y la Unión (se aclara el reparto de competencias, que se clasifican en exclusivas de la Unión, compartidas, y propias de los estados miembros), y establece las instituciones e instrumentos de acción de la Unión (hay que notar que se crea un mecanismo de control para la aplicación del principio de subsidiaridad con implicación directa, por primera vez, de los parlamentos nacionales). Incluye los siguientes títulos: *I. La definición y objetivos de la Unión, II. Los derechos fundamentales y la ciudadanía de la Unión, III. Las acciones y competencias de la Unión, IV. Las instituciones de la Unión, V. El ejercicio de la competencia de la Unión, VI. La vida democrática de la Unión,*

---

17 Hemos utilizado la versión amigable preparada por Jens-Peter Bonde, parlamentario europeo, que se basa en el documento oficial aprobado por la Convención y posteriormente modificado en dos oportunidades, primero por el Servicio Legal del Consejo y después por los ministros de Relaciones Exteriores de los estados miembros. Ver Bonde (2004). La redacción oficial final se encuentra disponible en: <[http://europa.eu.int/futurum/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/index_en.htm)>.

VII. *Las finanzas de la Unión*, VIII. *La Unión y su entorno inmediato*, y IX. *La membresía de la Unión*.

La segunda, denominada *Carta de derechos fundamentales*, contiene lo que, en boca de Giscard d'Estaing, permite afirmar que “las ciudadanas y los ciudadanos de Europa gozarán de los derechos más amplios del mundo”. Tiene un *Preámbulo* y siete títulos: I. *Dignidad*, II. *Libertades*, III. *Igualdad*, IV. *Solidaridad*, V. *Derechos de los ciudadanos*, VI. *Justicia*, y VII. *Disposiciones generales*.

La tercera, denominada *Las políticas y el funcionamiento de la Unión*, tiene siete títulos: I. *Provisiones de aplicación general*, II. *No-discriminación y ciudadanía*, III. *Políticas y acción internas*<sup>18</sup>, IV. *Asociación de los territorios y países de ultramar*, V. *La acción externa de la Unión*<sup>19</sup>, VI. *El funcionamiento de la Unión*<sup>20</sup>, y VII. *Disposiciones comunes*.

La cuarta es sobre *Disposiciones generales y finales*. En su parte final Bonde (2004) anexa varios protocolos y declaraciones que también se anexan en la redacción oficial<sup>21</sup>.

#### *LA REPRESENTACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN*

La Constitución estableció claramente al Consejo Europeo como una institución distinta del Consejo de Ministros (I-21), que será dirigido por

---

18 El cual se compone de cinco capítulos sobre el mercado interno, la política económica y monetaria, las políticas en otras áreas específicas, el área de libertad, seguridad y justicia y las áreas en que la Unión actúa, apoya, complementa o coordina acciones con los países miembros.

19 Compuesto de ocho capítulos sobre las disposiciones de aplicación general, la política externa y de seguridad común, la política comercial común, la cooperación con terceros países y ayuda humanitaria, las medidas restrictivas, los acuerdos internacionales, las relaciones de la Unión con organizaciones internacionales y terceros países, y la implementación de la cláusula de solidaridad.

20 Integrado por tres capítulos: sobre las instituciones y las disposiciones que las gobiernan, sobre las disposiciones financieras y sobre cooperación reforzada.

21 Sobre el papel de los parlamentos nacionales en la Unión, Sobre la aplicación de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad, Sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y cuerpos de la Unión, Sobre el eurogrupo, Sobre la cooperación permanente estructurada, Sobre la posición de Dinamarca, el Protocolo que Enmienda el Tratado que establece la Comunidad Europea de Energía Atómica, una Declaración anexa al Protocolo sobre la representación de los ciudadanos en el Parlamento Europeo y la ponderación de votos en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros, y finalmente varias Declaraciones. Las redacciones oficiales se pueden encontrar en <[http://europa.eu.int/futurum/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/index_en.htm)>.



un presidente con limitados poderes durante un período de dos años y medio (I-22). Se trata, aunque explícitamente se rechaza que tenga facultades legislativas, de una especie de Cámara Alta. Lo integran además el presidente de la Comisión y el Ministro de Asuntos Externos de la Unión. Aunque la institucionalización del Consejo Europeo no fue un motivo especial de diferencias, la creación del nuevo Ministerio de Asuntos Externos enfrentó la oposición de los soberanistas que rechazaban, en principio, que la Unión tuviera facultades en la formulación y ejercicio de una política exterior común. En ello, como no podía ser de otra forma, incidió la diferencia que entre los estados europeos suscitó el asunto iraquí. Su aprobación estuvo acompañada de los avances más bien tímidos en materia de política exterior y política de defensa común, que así se plasmaron en la Constitución.

El Tratado de Niza había establecido una representación muy favorable a los estados medianos en las decisiones del Consejo de Ministros. La pretensión de modificar esta situación fue posiblemente la cuestión más difícil desde el establecimiento de la Convención y hasta la conclusión de la Conferencia Intergubernamental. La propuesta de la Convención fue introducir el procedimiento de doble mayoría, que respondía al principio de doble legitimidad, tanto en el Consejo de Ministros como en el Consejo Europeo, proponiendo una mayoría de más de 50% de miembros (trece estados) que tuvieran por lo menos 60% de la población de la Unión. Pero la Conferencia Intergubernamental adoptó una decisión intermedia, elevando el requisito de mayoría a 55% de miembros (catorce estados) con 65% de la población (I-25). Inicialmente el Reino Unido apoyó a los países medianos en su pretensión de mantener el criterio de Niza, pero finalmente, amén de la importancia que tuvo el cambio de posición de España, prevaleció en este país clave la pretensión constitucionalista.

En cuanto al Parlamento, la Cámara Baja de la Unión, si bien en el principio de los trabajos de la Convención se propuso una importante reducción de parlamentarios y una redistribución de la representación a favor de los países grandes, ya la propuesta aprobada por la Convención se había replegado, en lo fundamental, sobre los criterios de Niza. Finalmente se resolvió una integración de 750 diputados y se postergó la definición de cuántos por cada uno de los estados, definiéndose un rango de proporcionalidad decreciente entre 6 y 96 (I-20), para una decisión que deberá tomarse antes de las elecciones de 2009.

Sobre la Comisión, la Conferencia Intergubernamental mantuvo la actual composición –la de un comisionado por estado– hasta el 2014

y, siguiendo la propuesta de la Convención, que desde entonces decidió reducirla a dos tercios de los comisionados, mantuvo el criterio de Niza de igual rotación entre los estados (I-26).

*LA MODIFICACIÓN DE LAS FACULTADES DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS A FAVOR DE LA UNIÓN*

Frente a las propuestas de fortalecimiento de las facultades de la Unión, los resultados parecen haber sido favorables a los partidarios de mantener el status quo. A diferencia de lo ocurrido con el Acta Única Europea o los tratados de Maastricht, la Constitución no extiende considerablemente las competencias de la Unión. Terreno en el que, en consecuencia, parecen haber prevalecido los partidarios de la preservación de las facultades de los estados. Sin embargo, ordena y actualiza las disposiciones sobre política interior (título III, capítulo IV). Y, aunque se mantuvo la distinción en política exterior y de seguridad (I-16 y título V), la creación del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión fortalecerá su papel en la arena mundial, y la posibilidad de que los estados miembros cooperen más estrechamente en materia de defensa apoyará el desarrollo de la política externa de la Unión (título V). En cuanto a la política económica, se extiende el alcance de la mayoría calificada y casi se generaliza la co-decisión, procedimiento que en la Constitución se denomina legislativo (título III, capítulos I y II). La unanimidad se mantiene en la política social, en la política externa y en la política de seguridad (título III, capítulo III).

*ESCASO AVANCE EN LA SUPRESIÓN DEL DÉFICIT DEMOCRÁTICO*

Es cierto que, como se afirmó tanto en la Convención como en la Conferencia Intergubernamental, la Constitución establece instituciones de la Unión más democráticas, transparentes y controlables que las que existían previamente. Lo que, según la Comisión, se manifiesta en la incorporación, de acuerdo con el principio de democracia participativa, del derecho de iniciativa popular mediante la cual un millón de ciudadanos puede solicitar que la Comisión promueva una iniciativa legislativa (I-47), en el carácter público de las sesiones en las que el Parlamento y el Consejo legislan (I-50), en que se han fortalecido las facultades del Parlamento y la injerencia de los parlamentos nacionales en la vigilancia del principio de subsidiaridad, y, finalmente, en que la constitucionalización de la Carta de Derechos Fundamentales, puede suponerse, permitirá una mejor protección de los mismos

(parte II). Pero el aumento de las facultades del Parlamento y del control popular sobre las demás instituciones de la Unión parecen haber quedado por debajo de las aspiraciones de los sectores europeos progresistas, y la Constitución ha mantenido un sesgo intergubernamentalista bastante alejado de las pretensiones de los eurofederalistas y de los eurocosmopolitistas, que son quienes mejor pueden responder a la pretensión del control democrático de los ámbitos sistémicos de la sociedad europea.

## CONCLUSIÓN

Las difíciles condiciones externas en que la Convención y la Conferencia Intergubernamental tuvieron que elaborar la Constitución, y los desacuerdos internos, debidos en parte a –pero también agravados por– la ampliación, no impidieron que los miembros de la Unión se pusieran de acuerdo en su aprobación. Todavía quedan pendientes, es cierto, sus ratificaciones parlamentarias o sus referenda populares, y no hay que descartar que algunas no se produzcan. Pero aun así, se ha previsto la salida de que, si en los próximos dos años la Constitución ha obtenido al menos el 80% de ratificaciones, se elaborará una solución política que no signifique rechazarla definitivamente.

Es posible, a pesar del nada fácil trecho que los europeos deben aún recorrer, caracterizar la aprobación de la Constitución, a pesar de su todavía enorme déficit democrático, como un paso muy importante en el desarrollo de la más avanzada de las respuestas a la globalización, de igual o mayor importancia que la firma de los tratados de Roma. Frente a una concepción estrechamente soberanista, que en última instancia subordina la dimensión política de la integración a la lógica de mercado, la elaboración de la Constitución europea ha introducido la necesidad de definir el interés común europeo como interés general y, en consecuencia, debe ser vista como un cambio de calidad en la integración europea. Y, aunque estrechos, abre los espacios deliberativos para poder definir ese interés común europeo como de restricción política a la lógica de mercado. La plena incorporación de la dimensión política deliberativa, más allá de la insuficiencia en la apertura de participación ciudadana, es la manifestación explícita de la disposición de transformar la comunidad internacional europea en una comunidad cívico política europea, y de que, en el seno de esta comunidad cívico-política, se desarrollen procesos democratizadores que son mucho más difíciles en las relaciones internacionales.

Como se preguntaba Habermas (2001:11) a fines de 2001, ¿pueden nuestros acomodaticios pequeños o medianos estados enredados en la globalización económica preservar separadamente la capacidad para escapar a la asimilación forzada al modelo social que impone el régimen económico global predominante<sup>22</sup> y que se opone, independientemente de las filias políticas, al autoentendimiento normativo europeo? Y, respondiéndose que no, sostenía que una Constitución europea fortalecería la capacidad de los estados miembros para actuar conjuntamente, sin perjuicio del curso o contenido de las políticas que pudieran adoptarse. Esta es una condición necesaria pero no suficiente que forma parte de un enfoque que busca balancear la desregulación (especialmente en el ámbito de los estados miembros) con una re-regulación (fundamentalmente en el ámbito europeo) para abrir las posibilidades de implementar los valores de justicia y solidaridad.

Al respecto identificaba dos problemas estructurales. Por una parte la necesidad de disminuir la coordinación negativa, es decir, las decisiones de la Comisión mediante las cuales impedía ciertas actuaciones de los gobiernos nacionales. Este tipo de coordinación es el único requerido por los mercados, pero al mismo tiempo aumenta la opacidad de las decisiones nacionales y la desconfianza de los ciudadanos. Y, conjuntamente, la necesidad de fortalecer la coordinación positiva, es decir, las capacidades para legitimar los procedimientos de decisión supra y transnacionales europeos y para instrumentar las decisiones adoptadas. En ello, apuntaba, pueden coincidir incluso aquellas fuerzas políticas que en Europa comparten la visión neoliberal con el fin de contrarrestar una fortaleza de la integración horizontal a través de los mercados que amenaza exceder con la ampliación a veinticinco estados la capacidad de integración vertical en la Unión. Por otra parte, el problema de la constitución de una nación cívica de ciudadanos voluntarios que, por oposición a una comunidad de destino étnica, no existe ni independientemente ni antes del proceso democrático en que ella se origina, la cual permitiría avanzar desde una suerte de confederación europea hacia una federación europea de estados o hacia un estado federal europeo.

---

22 Fundado en la imagen antropológica del hombre como escogedor y empresario racional, en un enfoque moral de la sociedad que acepta las crecientes divisiones y exclusiones y por una doctrina política que trueca la libertad de mercado por una dimensión encogida de la democracia.

No puede descartarse, sin embargo, que las soluciones a estos problemas se retrasen. Nada impide que se hagan nuevos intentos de aumentar la eficiencia en la administración europea a costa de la legitimidad, aunque cada vez ello sea más difícil. Después de todo, hasta ahora los impulsos provenientes de la densificación de las relaciones transnacionales en Europa, particularmente las económicas, y de las decisiones de políticas públicas que la acompañaron o la promovieron, han sido los motores de la integración europea. Pero la dimensión normativa de la integración europea parece haber llegado para quedarse. El proceso de elaboración y la aprobación de la Constitución tienden a sentar las bases para la solución de los dos problemas estructurales indicados, inscribiéndose como pieza clave de la politización del proyecto europeo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Beck, Ulrich 1998 *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización* (Barcelona: Paidós).
- Bonde, Jens-Peter 2004 *The Constitution-reader friendly edition*. En <http://www.europarl.eu.int>.
- European Union (EU) 2003 *Informe oral presentado al Consejo Europeo de Salónica por V. Giscard d'Estaing, Presidente de la Convención Europea* (Bruselas: Convención Europea).
- European Union (EU) 2004 *Constitutional Treaty*. En <http://europa.eu.int/futurum>.
- Habermas, Jürgen 2001 "Why Europe needs a Constitution" in *New Left Review* (Londres), septiembre/octubre.
- Oman, Charles 1994 *Globalisation et régionalisation: quels enjeux pour les pays en développement?* (París: Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos/Centre de Développement).
- Schriber, Thomas 2004 "Depuis la guerre froide jusqu'à l'élargissement de l'Union. Le rêve américain de la 'nouvelle Europe'", en *Le Monde Diplomatique* (París), mayo.
- Siebert, Horst 2002 "Europe-Quo vadis? Reflections on the future institutional Framework of the European Union" in *The World Economy* (United Kingdom: Blackwell Publishers), N° 25.
- Spiro, Peter J. 2000 "The New Soveigtists: American Exceptionalism and Its False Prophets" in *Foreign Affairs*, noviembre/diciembre.

GLADYS CECILIA HERNÁNDEZ PEDRAZA\*

## EVOLUCIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LAS RELACIONES CHINA-ASEAN

### INTRODUCCIÓN

La región asiática se ha convertido en uno de los polos de crecimiento económico más destacados en años recientes, a pesar de las fluctuaciones imprevisibles de los mercados financieros internacionales, que colocaron a los países del área en una situación muy difícil en la etapa 1997-2000, bajo la influencia de la crisis financiera más grave que afectara al mundo subdesarrollado en los últimos quince años.

Resulta prematuro considerar que los problemas estructurales de las economías implicadas en esta crisis ya han sido resueltos, tal y como señalan los expertos de las instituciones financieras internacionales, el FMI y el Banco Mundial. Muchos de los desequilibrios financieros que dieron origen a la crisis aún persisten y otros han recrudecido. No obstante, resulta innegable que la región posee un enorme

\* Investigadora Auxiliar del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial. Licenciada en Relaciones Internacionales, graduada en el Instituto Estatal de Relaciones Internacionales de Moscú. En 1984 se gradúa de Técnico Medio en Seguro Internacional y recibe el premio de la Academia de Ciencias. Actualmente es editora del Boletín de Economía Mundial del CIEM y se desempeña como Jefe del Grupo de Finanzas Internacionales en la misma institución.

potencial para incrementar las tasas de crecimiento económico y el volumen del intercambio comercial. Es precisamente en este contexto que se inscriben el crecimiento económico de China y las perspectivas de evolución de sus vínculos comerciales y económicos con los países de la ASEAN<sup>1</sup>.

El fortalecimiento de estos vínculos bilaterales también constituye una respuesta a los fenómenos presentes en el actual proceso de globalización, que ha originado impactos notables en la economía mundial en el transcurso de los últimos veinte años.

En este período, las políticas neoliberales promotoras del libre comercio a ultranza han provocado el fortalecimiento de los bloques regionales en torno a los centros de poder económico más importantes: Estados Unidos, Europa y Japón. Como consecuencia lógica de este proceso, el regionalismo se impone como una alternativa para los países subdesarrollados.

Al igual que en América Latina y África, en Asia han proliferado los acuerdos comerciales bilaterales y regionales (Anexo I).

Sin dudas, la emergencia de China como poder económico global independiente ha incidido considerablemente en la ampliación de los vínculos económicos y comerciales entre la ASEAN y China.

Durante la cumbre de la ASEAN celebrada en noviembre de 2000, los países miembros y China acordaron profundizar en el análisis sobre las implicaciones de la incorporación de China a la OMC, y decidieron aplicar numerosas medidas para fortalecer la cooperación económica y la integración entre China y los demás países miembros de la ASEAN. Incluso se valoró la posibilidad de crear un área de libre comercio (*Free Trade Area*) entre la ASEAN y China.

Las relaciones económicas entre la ASEAN y China se han incrementado sustancialmente, por lo que todos estos países han resultado beneficiados por el dinamismo económico imperante en el área, con los acuerdos comerciales establecidos, el régimen comercial alcanzado y los cambios que ha experimentado la estructura del comercio.

Existen varios fenómenos que, desde el punto de vista económico y político, ejercen una influencia notable en la conformación del área de libre comercio entre la ASEAN y China. Entre estos factores se destacan la evolución real del propio sistema integracionista de la

---

1 Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, conocida como ASEAN. Integrada por los siguientes países miembros: Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.

ASEAN, la integración financiera de la región, la evolución económica de China y su ascensión a la OMC, y la evolución de los vínculos políticos y económicos entre China y la ASEAN.

## LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA INTEGRACIONISTA DE LA ASEAN

La integración económica del Sudeste Asiático y de la región del Asia Oriental puede considerarse un hecho real. Este proceso ha dejado de ser un tema de estrategia para convertirse en una tendencia económica, cuyos espacios de acción ya poseían una velocidad propia mucho antes de que se iniciaran las negociaciones relacionadas con la ASEAN Más Tres (China, Japón y Corea del Sur)<sup>2</sup>.

Las cifras revelan el auge alcanzado por la integración en la región en términos comerciales. Entre 1993 y 2001, el flujo comercial al interior de la ASEAN registró un crecimiento promedio anual del 9,4%, lo que compara favorablemente con el 7,6% de incremento del comercio externo total de la ASEAN para el mismo período (World Bank, 2003).

Simultáneamente, la participación del comercio intra-ASEAN en el total del comercio exterior de la ASEAN aumentó de 19,3% en 1993 a 22,6% en 2002. En términos de valor, el monto del comercio intra-ASEAN casi se duplicó, al pasar de 82,4 mil millones de dólares a 159,5 mil millones de dólares en estos años (World Bank, 2003).

Los resultados que ha aportado la liberalización comercial lograda en los marcos de los acuerdos de libre comercio aplicados desde 1993 en la ASEAN (ASEAN Free Trade Area-AFTA) constituyen la base para lograr el establecimiento de una Comunidad Económica en la ASEAN (ASEAN Economic Community-AEC). En 1993, el arancel promedio para la ASEAN era 12,76%, mientras que en 2003 ya era 2,39% (Yong, 2003).

Desde el 1° de enero de 2003, los seis signatarios originales del Área de Libre Comercio (AFTA) de la ASEAN han reducido sus aranceles a niveles entre 0 y 5% para el 99,60% de los productos incluidos. Los líderes de la ASEAN han expresado su intención de abolir los aranceles para el año 2010 en los países que originalmente integraron la ASEAN, los denominados ASEAN-6 (Brunei, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia), y para el año 2015 se proponen redu-

---

2 En el año 2000 se celebra una Cumbre donde por primera vez se discuten los intereses comunes de las naciones de la ASEAN, China, Japón y Corea del Sur. A esta reunión de alto nivel se la conocerá como Cumbre ASEAN Más Tres.



cir los aranceles en los países miembros de la ASEAN-4 (Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam).

Como un paso para impulsar la Comunidad Económica de la ASEAN, los gobiernos implicados han decidido promover una mayor liberalización en once sectores que consideran de gran prioridad para la integración: parque automotor, derivados de la madera y del caucho, textiles (especialmente confecciones), productos agrícolas, pesca, productos electrónicos, transporte aéreo, turismo, TICs, comercio electrónico y servicios de salud.

Entre las medidas aprobadas para promover estos sectores se encuentran: alcanzar el arancel cero, eliminar las barreras no arancelarias, lograr una rápida armonización entre las normas vigentes para las mercancías, y establecer medidas para acelerar la información en relación con la certificación de mercancías y las regulaciones de aduanas.

Estos resultados colocan a la ASEAN ante la posibilidad de establecer en el 2020 una Comunidad Económica en la región que se caracterizará por un solo mercado y una única base productiva; el libre flujo de mercancías, servicios, inversión y mano de obra; y mayores flujos de capital.

Los gobiernos de los países de la ASEAN pretenden profundizar el proceso de integración desarrollando aún más los recursos humanos y las capacidades industriales disponibles, e impulsando las consultas entre los países sobre políticas macroeconómicas y financieras. También proyectan fortalecer la liberalización comercial, desarrollar la infraestructura y las comunicaciones, y ampliar las transacciones financieras y comerciales electrónicas al interior de la ASEAN.

La ASEAN se ubica en una de las regiones económicas más importantes en la actualidad: el Sudeste Asiático. Los elementos que se reflejan a continuación dan fe del enorme potencial humano y económico presente en esta región.

En términos del impacto mundial, es importante señalar que en el caso del Sudeste Asiático la participación de las exportaciones intra-regionales en comparación con las exportaciones mundiales ha crecido de un 32% en 1980, al iniciarse el proceso de liberalización financiera una vez firmado el Acuerdo Plaza, a 40% en 1990 y 47% en 2001 (Yong, 2003). Simultáneamente, los países del Sudeste Asiático representan el 23% del PIB mundial y concentran el 40% de sus reservas. La población del área constituye un tercio de la población mundial. Estas características convierten a esta zona en una de las tres regiones económicas más importantes del mundo (Yong, 2003).

Lo que resulta más notable en relación a la convergencia creciente del mercado en esta zona es que sin dudas el proceso de integración se ha estado fortaleciendo aun en ausencia de esquemas regionales.

Esta tendencia se ha tornado más evidente después de haberse hecho públicos los resultados de investigaciones desarrolladas por un Grupo de Estudios sobre el Sudeste Asiático, creado durante los trabajos de la Cumbre de la ASEAN Más Tres en el 2000. Este grupo recomendó el establecimiento de un Área de Libre Comercio para el Sudeste Asiático como objetivo a alcanzar en el futuro. En la actualidad la ASEAN está promoviendo el establecimiento de acuerdos económicos bilaterales con China, Japón y la República de Corea.

En 2003 la ASEAN y China firmaron un Acuerdo Marco sobre Cooperación Económica (*ASEAN-China Framework Agreement on Economic Cooperation*) al tiempo que se evidenció la intención de establecer un Área de Libre Comercio ASEAN-China dentro de diez años.

La Cumbre de Bali marcó un nuevo hito en este sentido. En ella, celebrada en octubre de 2003, los líderes de la ASEAN firmaron la Declaración de Bali que reafirma a la ASEAN como “una organización de los países del Sudeste Asiático unidos para alcanzar un desarrollo dinámico y crear la Comunidad Económica de la ASEAN para el 2020” (Yong, 2003).

Durante la Cumbre de Bali, la ASEAN firmó dos acuerdos marco: el Acuerdo Marco ASEAN-Japón para promover un mayor acercamiento económico (*ASEAN-Japan Framework on Closer Economic Partnership*), que compromete a los participantes a firmar un Acuerdo de Libre Comercio en el 2012, y el Acuerdo Marco con la India, que compromete a ambas partes a establecer un Acuerdo de Libre Comercio para el 2011. Simultáneamente, los países de la ASEAN recibieron con agrado la propuesta de Corea del Sur para que sea estudiada la posibilidad de firmar un Acuerdo de Libre Comercio ASEAN-Corea del Sur.

También se firmó un Acuerdo Marco para el Comercio y la Inversión con Estados Unidos (*Trade and Investment Framework Agreement*, TIFA). En julio de 2003, el gobierno norteamericano lanzó la Iniciativa Transregional de Comercio EU-ASEAN con el propósito de revitalizar las relaciones entre la ASEAN y Estados Unidos.

Por otra parte, también la ASEAN tiene en vigor un acuerdo de Libre Comercio con Australia y Nueva Zelanda (*AFTA-CER Closer Economic Partnership*), que promueve relaciones económicas más estrechas con estos países.

La integración regional también se ha expresado a través del tratamiento conjunto y la búsqueda de soluciones para otros problemas que afectan a la región, tales como el auge alcanzado por enfermedades infecto-contagiosas, el contrabando de personas y drogas, y la piratería y el terrorismo internacional, entre otros.

## LA POSIBLE EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN FINANCIERA DE LA REGIÓN

El objetivo de alcanzar una moneda única, proceso que adquiere mayor relevancia en el contexto asiático a partir de la crisis financiera en 1997, busca eliminar la vulnerabilidad financiera de la región, especialmente garantizando la estabilidad de los precios.

Según los postulados integracionistas, para los países miembros de una unión monetaria, la moneda única significa bajos costos y pocos riesgos que se alcanzan con la eliminación de los riesgos cambiarios. Es lógico pensar que al incrementarse los flujos de comercio intra-regional se generan presiones sobre los precios, por lo que se abaratan las mercancías y los servicios en la región implicada.

Las personas no sólo se benefician por la reducción de precios, sino que también incrementan sus ahorros al no necesitar cambiar dinero para viajar en los marcos de la unión. También pueden comparar los precios en los diferentes países de la unión con mayor facilidad, y se reducen los costos de las transferencias monetarias.

Entre estos y otros criterios que valoran la conveniencia de una unión monetaria resaltan dos, notables por su importancia: la intensidad del comercio intra-regional y la convergencia de condiciones macroeconómicas. Estos elementos poseen una especial connotación en el caso del Sudeste Asiático.

El comercio intra-regional activo y dinámico sin dudas constituye un incentivo para la creación de una moneda única. Sin embargo, es necesario destacar que aun cuando el comercio intra-regional en el área se ha incrementado considerablemente a partir de 1993, su proporción aún sigue siendo pequeña (20%) en relación al comercio con otros países (80%). Por lo que, en la práctica, los países de la ASEAN se preocupan más por la estabilidad de las divisas internacionales en las que realizan su comercio que por el papel de las monedas de la región.

En relación al tema de las condiciones macroeconómicas, los países miembros de la ASEAN poseen diferentes niveles de desarrollo

económico, potencial humano y prioridades, que se traducen a su vez en diferentes niveles de interés o preparación para enfrentar la integración. La integración monetaria en una unión en particular implica menor control nacional de las políticas monetaria y fiscal.

Es evidente que, para alcanzar una unión monetaria, la mayor convergencia en los niveles de desarrollo y en las políticas macroeconómicas mejoraría las condiciones y la confianza en una moneda única en la región.

Si bien la región se encuentra bastante alejada del establecimiento de una moneda única, en términos de la integración financiera sí se han observado algunas tendencias importantes que tienen su origen en la crisis financiera de 1997/1998. Esta crisis sin duda constituye un punto de inflexión para la región en muchos aspectos, y en el área financiera especialmente representó una llamada de atención para la ASEAN.

Para prevenir su repetición, los ministros de Finanzas de la ASEAN acordaron en octubre de 1998 emprender un proceso de consultas sobre las políticas económicas y monetarias de sus países. Este sistema de consultas recibió el nombre de Proceso de Vigilancia (*ASEAN Surveillance Process*).

El proceso consta de dos elementos esenciales. El primero es el proceso de seguimiento y revisión de todas las políticas económicas y financieras, de carácter nacional y regional. La supervisión pretende observar los procesos de recuperación y descubrir cualquier señal que apunte hacia la emergencia de una nueva crisis.

El resultado de las investigaciones se informa dos veces al año y es recogido por un documento de la ASEAN, el Informe sobre Vigilancia (*ASEAN Surveillance Report*), que analiza formalmente las tendencias económicas y financieras, y recomienda las medidas de política a discutir por los ministros en las sesiones que se realizan a todos efectos.

La revisión de este informe conforma el segundo elemento del Proceso de Vigilancia y proporciona al foro financiero de la ASEAN elementos, puntos de vista e información sobre las políticas aplicadas y sus resultados. La revisión proporciona una oportunidad para considerar acciones conjuntas y unilaterales. Este proceso de vigilancia ha servido como mecanismo de advertencia temprana sobre la volatilidad financiera.

Otro momento en las relaciones financieras de la ASEAN lo constituye la Iniciativa Chiang Mai, nombrada a partir de la ciudad

Chiang Mai ubicada en Tailandia, lugar donde los ministros de Finanzas de la ASEAN, China, Japón y la República de Corea firmaron un acuerdo de financiamiento regional (*regional financing arrangement*) en mayo de 2000.

La Iniciativa Chiang Mai está conformada por dos acuerdos esenciales: un Acuerdo Swap General para la ASEAN, y una red de Acuerdos Swaps Bilaterales entre los países de la ASEAN, China, Japón y la República de Corea.

En realidad, el Acuerdo Swap General de la ASEAN ya existía con anterioridad a la crisis, ya que fue establecido originalmente por el Banco Central de la ASEAN y las autoridades monetarias de los cinco países miembros fundadores de la ASEAN con el propósito de brindar ciertos recursos a los países que enfrentaran problemas de liquidez temporal. El Acuerdo Swap General, firmado en el 2000, se extiende a los diez países miembros actuales de la ASEAN y posee un fondo por valor de mil millones de dólares (Yong, 2004a).

Los Acuerdos Swaps Bilaterales entre los países de la ASEAN, China, Japón y la República de Corea, no constituyen más que el reconocimiento a la interdependencia económica presente en la región, que se refleja en un monto de reservas en divisas combinadas que superan el millón de millones de dólares. Los recursos del fondo, en el caso de los Acuerdos Swaps Bilaterales, se destinarán a mantener el financiamiento para aquellos miembros que presenten dificultades con sus pagos. Hasta febrero de 2004 se habían firmado dieciséis Acuerdos Swaps Bilaterales, por valor de 35,5 mil millones de dólares (Yong, 2004a).

El Mapa para la Integración de la ASEAN en las Finanzas es la última iniciativa regional que apunta a fortalecer la integración regional y los mecanismos propios de ayuda financiera. Esta iniciativa contribuirá a la consecución de la estrategia de la ASEAN lanzada por sus líderes en octubre pasado en Bali. La Comunidad Económica es la meta final de la integración económica prevista para la ASEAN en su Visión del 2020.

La nueva iniciativa del Mapa ha identificado como áreas cruciales para la integración financiera al desarrollo del mercado de capitales, la liberalización de la cuenta de capitales, la liberalización de los servicios financieros y la cooperación en la esfera monetaria de todos los países miembros.

El desarrollo del mercado regional de capitales implicará impulsar las capacidades institucionales, incluyendo los marcos legales y

jurídicos, así como facilitar la colaboración transfronteriza, los vínculos y la armonización entre los mercados de capital en la región.

También se pretende la liberalización de la cuenta de capital, aunque este proceso se promoverá estableciendo mecanismos de defensa contra la volatilidad y los riesgos sistémicos.

Para apresurar el proceso de liberalización de los servicios financieros, la ASEAN ha acordado seleccionar los sectores que se correspondan con los acuerdos ya adoptados, para así facilitar las negociaciones.

Los pasos emprendidos en el terreno de la integración financiera sin dudas apuntan a un fortalecimiento de la ASEAN. Ello influye notablemente en las relaciones China-ASEAN, especialmente a partir de la ascensión de China a la OMC.

## LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA DE CHINA Y SU ASCENSIÓN A LA OMC

Las voces que aseveran que la entrada a la OMC generará grandes beneficios para China apuestan por la ampliación del comercio, el mayor impulso de la reforma económica, y la atracción de niveles aún más elevados de inversión extranjera.

Resulta evidente que con este paso el gobierno chino ha asumido responsabilidades significativas y tareas difíciles. En primer lugar, deberá redefinir su política exterior, fundamentalmente las relaciones de China con Estados Unidos, su mercado de exportación más importante; con Japón; y los vínculos con los países de la región asiática, incluida la ASEAN.

En la nueva correlación de fuerzas que se origine no sólo primarán los aspectos comerciales, sino también otros de diferente índole. Sin dudas, a la hora de ponderar los beneficios y los posibles efectos negativos, la palabra final la tendrán las medidas de política económica que adopte el gobierno chino y el grado de responsabilidad que asuma ante las demandas de la OMC, particularmente frente a las exigencias de muchos países desarrollados interesados en eliminar aquellos factores comerciales que hasta el momento han permitido el auge exportador de China, fundamentalmente el *dumping* en los precios.

Es evidente que la China de hoy día necesita de la OMC.

La fuerte expansión económica de China en los últimos veinte años se ha manifestado en las tasas de crecimiento, de un promedio de más del 9,2% anual entre 1990 y 2003. Ello ha creado una amplia

gama de nuevas oportunidades de empleo y de inversión. Por otra parte, el impacto que genera un mercado de 1.300 millones de consumidores potenciales, en la actual coyuntura de la economía mundial, es relevante (Statistical Yearbook of China, 2003).

En muchos aspectos, la asociación de China con la OMC es una opción que puede acortar las distancias en temas como la competitividad y la defensa de sus intereses comerciales sobre la misma base multilateral que aplican sus socios. Es posible que estas condiciones le permitan a China sostener los ritmos de crecimiento económico y de reforma.

Dado que la economía mundial es ahora enormemente más compleja e interrelacionada, la participación de China en ella, de conformidad con las normas del comercio internacional, se ha tornado esencial.

Como miembro de la OMC, China podrá participar en la formulación de las normas que gobiernan el comercio y la inversión internacionales. De esta forma le será posible defender sus intereses comerciales a través del sistema de solución de disputas de la OMC. Las empresas exportadoras chinas se beneficiarán de los reglamentos de la OMC, lo que implica que los productos chinos no deberán ser discriminados en mercados de países miembros.

También cabe apuntar que la asociación con la OMC hará a China aún más atractiva para los inversionistas extranjeros. Cabría preguntarse si la inversión extranjera en los países subdesarrollados, de forma general, ha redundado en más empleo altamente remunerado, mayores ingresos tributarios para el gobierno y más transferencia tecnológica. Las experiencias positivas en este sentido son aquellas que revelan un proceso selectivo de la inversión extranjera en función de los intereses nacionales.

Otro elemento revela cómo los compromisos de China derivados de su asociación en la OMC facilitarán una mayor competencia en todos los sectores de la economía. Los consumidores chinos serán los beneficiarios directos, especialmente los que posean recursos.

China deberá efectuar transformaciones diversas para poder cumplir con sus obligaciones según la OMC: reestructuración de las industrias, publicación de leyes y regulaciones previamente internas, creación de procedimientos formales para la solución de las disputas y de la igualdad de condiciones para las compañías extranjeras. Acordó reducir radicalmente los aranceles y eliminar las cuotas para las

importaciones, desmontar el subsidio para las exportaciones y abrir el sector de servicios a la competencia extranjera.

Algunos de estos cambios se harán inmediatamente, y otros se incorporarán gradualmente en un período de pocos años.

Las autoridades chinas están llevando a cabo intensos trabajos para tratar de compatibilizar, anular o modificar las reglas que no se ajustan a las de la OMC, una reforma en la que están involucrados los veinticinco ministerios del gobierno central chino, las provincias, las regiones autónomas y las municipalidades.

Este proceso comprende transformaciones en más de 1.150 leyes, reglamentos y otras medidas de políticas macroeconómicas. Las lecturas acerca de la OMC se han convertido en el tema por excelencia para muchos empresarios, y muchos de ellos han iniciado el estudio de las regulaciones de la OMC.

Ya desde finales de 2001 China había modificado seis leyes para adaptarlas a las normas de la Organización Mundial del Comercio. Tres de las seis leyes modificadas (Ley de Empresas Mixtas Accionariales Sino-Extranjeras, Ley de Marcas y Ley de Derechos Intelectuales) fueron revisadas en el año 2001. Las otras tres (Ley de Empresas Mixtas Contractuales Sino-Extranjeras, Ley de Empresas de Capital Foráneo y Ley de Patentes) habían sido ya rectificadas en el año 2000.

Resulta evidente que la adhesión de China ha modificado la composición y carácter de la OMC. Ello deberá influir directamente en las relaciones de China con otros países, particularmente sus vecinos asiáticos.

Analizando brevemente la coyuntura actual de la economía mundial, resaltan varios elementos importantes que inciden en la correlación de fuerzas del área. El principal elemento es el proceso de crisis económica atravesado por Japón, donde en más de trece años no se habían apreciado síntomas de recuperación notables. Sin embargo, en 2003 el crecimiento económico de Japón parece haber experimentado un cierto repunte, apuntalado precisamente por las exportaciones al mercado chino.

Sin dudas, la dependencia de los mercados de los países desarrollados para eliminar o disminuir las tensiones de crisis económica ha creado una delicada situación para muchos países subdesarrollados, entre ellos los del Sudeste Asiático.

Otro elemento clave es la recesión económica presente en los tres polos de poder económico mundial y que sólo a finales de 2003



comenzó a lanzar algunas señales que parecen apuntar hacia cierto crecimiento. Sin embargo, la coyuntura internacional todavía hoy no revela un despunte real para estos centros de poder, lo que plantea serias interrogantes para muchos de los países asiáticos que aún no han resuelto los problemas económicos y financieros que originaron la crisis de 1997. Estos países dependen claramente del *boom* exportador para la recuperación de sus economías.

En torno al papel de China se acumulan versiones tanto positivas como negativas sobre el posible impacto real que puede tener su desempeño económico sobre la región asiática. Por una parte, China ha pasado a generar temores en relación con su capacidad económica y su potencial para convertirse en líder de la región, sobre todo teniendo en cuenta la situación de Japón.

En este sentido, el desarrollo exportador chino, que ya constituía un desafío para las naciones del área en años anteriores a la crisis de 1997, en estos momentos ha pasado a representar una seria preocupación.

Los argumentos más destacados en este sentido se refieren a que con la entrada de China a la OMC se incrementarán los volúmenes de comercio, inversión extranjera y transferencia tecnológica hacia China en detrimento del resto de los países del área.

La inversión directa extranjera dirigida hacia las seis economías más importantes del área en 2003 se estimó en 60 mil millones de dólares. Sin embargo, de este total, aproximadamente 53,5 mil millones se concentraron en China y sólo 6,5 mil millones de dólares se dirigieron a las otras cinco economías: Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia (Anexo II).

En otras palabras, la inversión directa extranjera en China ha permanecido estable, representando aproximadamente el 4% de su PIB desde 1990, mientras que la inversión directa extranjera dirigida a Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia ha representado alrededor del 2% de su PIB.

Otro de los elementos es la posibilidad de que China llegue a desarrollar una gran competitividad que logre penetrar mayores mercados que los que ya posee.

Las opiniones de los expertos van desde las que aseguran que el desarrollo chino beneficiará a la región hasta las que plantean que los países del área se verán severamente afectados por el auge chino.

El crecimiento proyectado para China en los próximos veinte años es importante, ya que se ha pronosticado un incremento de su participación en el PNB mundial del 4% en 2003 al 8% en 2020.

Entre 1995 y 2003 la participación de China en las exportaciones mundiales se elevó del 2,9% al 3,9%, en tanto que las exportaciones de Tailandia e Indonesia durante el mismo período se estancaron. Durante los últimos años, China superó a Malasia y a Singapur en la exportación de productos electrónicos a Estados Unidos (UNCTAD, 2003).

Ante la gravedad del tema de la competitividad para el Sudeste Asiático, y no sólo tomando en cuenta la presencia china, a inicios de 2002 los ministros de la ASEAN comisionaron a la compañía McKinsey & Co. un estudio sobre competitividad de la región. Las conclusiones de este estudio señalan que aunque los países de la ASEAN poseen los elementos clave para ser competitivos a nivel mundial, ya que su mercado posee una magnitud acertada, disponen de políticas macroeconómicas adecuadas, mano de obra calificada y recursos naturales, se necesita trabajar todavía mucho más para poder optimizar la utilización de todos estos recursos en función de la eficiencia y la competitividad.

Las encuestas de este estudio revelan que la mayoría de los empresarios en la región considera que, aun cuando la integración ya está en marcha, todavía el Sudeste Asiático constituye una mezcla desigual de diez mercados diferentes, fragmentados y con niveles desiguales de desarrollo, por lo que, para poder hacer frente al reto de la competitividad, se requerirá una fuerte combinación de reformas a escala nacional y voluntad regional para impulsar el tema de la integración.

El estudio de la McKinsey & Co. estima que la integración económica en los marcos de la ASEAN incrementaría el PIB de la región por lo menos en 10% y podría reducir los costos de operaciones hasta un 20%, lo que se traduciría en un PIB adicional de 50 mil millones de dólares anuales para toda la ASEAN (Yong, 2004).

Es evidente que estos problemas requieren un tratamiento especial al interior de la propia ASEAN.

El enfoque que asevera el crecimiento y el desarrollo potencial de China fundamenta su análisis en las reservas de crecimiento del país a partir del progreso que puedan experimentar la inversión extranjera, el desplazamiento de la política inversionista hacia el Oeste y la ampliación de las reformas. Estos elementos hipotéticamente contribuirían a incrementar la competitividad de las producciones del país.

Sin embargo, existen otros criterios menos amenazadores acerca del posible impacto del Gran Dragón. Los temores generados por este crecimiento podrían no resultar objetivos si se analiza que ya en varios momentos históricos de la región Asia asimiló impactos tales como la evolución económica de Japón, cuyas tasas de crecimiento se incrementaron del 3,9% promedio para la década del sesenta al 12,9% como promedio para los ochenta, o el desarrollo de los Países de Reciente Industrialización, que experimentaron tasas de crecimiento del 3,8% promedio anual en los ochenta a tasas del 9% en los noventa.

Esta idea se sustenta en el potencial real del mercado chino, su capacidad importadora y la noción realista acerca de que China puede ser analizada no como país netamente exportador y sí como una nación en desarrollo de enorme potencial importador. Este elemento tendería a fortalecerse en la medida en que China aplique las transformaciones necesarias para cumplir sus compromisos con la OMC.

La experiencia de los Países de Reciente Industrialización avala esta idea. Estos países florecieron durante los noventa, en parte gracias a su comercio con China. Para Taiwán, Singapur y Hong Kong, China se ha convertido en un elemento clave. La adhesión de China a la OMC también puede traducirse en un mejor crecimiento en el producto interno bruto para los países con exportaciones de mayor valor agregado.

Según un estudio realizado por el banco de inversión UBS Warburg, la adhesión de China puede provocar en Taiwán un auge económico para el 2005 equivalente a 1,7% del PIB de Taiwán del año 2000. También se ofrecen cálculos para otras economías de los Países de Reciente Industrialización que se beneficiarán en un 1,1% de su PIB del año 2000 en la misma medida en que se incremente la demanda china de sus exportaciones.

Para la mayoría del Sudeste de Asia, sin embargo, las perspectivas no son tan brillantes. El UBS Warburg calcula que las economías de la región perderán para el 2005 entre 0,1% y 0,2% de su PIB de 2000. Para la India, esta cifra podría llegar al 0,7%.

Es cierto que la mayoría de estas economías deberán efectuar serias transformaciones para poder garantizar el crecimiento de sus exportaciones. Otras economías más desarrolladas de la región sí podrán desarrollar su comercio.

También se han comenzado a observar otros enfoques que muestran elementos interesantes relacionados con la realidad económica y social de China.

Uno de estos argumentos se relaciona con la mano de obra china, considerada históricamente como la más barata, lo cual influiría en el incremento de la inversión extranjera. En este sentido convendría destacar que probablemente ya se esté produciendo en China una transformación estructural con relación a las producciones de manufacturas de menor valor agregado.

Las zonas económicas especiales pueden haber iniciado su participación en la producción de manufacturas de mayor valor, por lo que el costo de la mano de obra tenderá a incrementarse, situando las perspectivas en torno a la mano de obra en relación directa con la expansión al Oeste, generando fuertes demandas de infraestructura, especialmente en los sectores de las comunicaciones y el transporte.

Otro factor importante se refiere a las políticas de control de la natalidad desarrolladas por China. En estos momentos la población china tiende a envejecer, y el incremento dramático del envejecimiento podría ser superior al de la India y al de Indonesia. Esto podría implicar un traslado de producciones intensivas en mano de obra hacia otros países del área.

Sería conveniente también destacar que China no es una economía monolítica, y no debe ser analizada como un todo. China está conformada por numerosos centros regionales donde las barreras al comercio a veces resultan superiores a las internacionales. Aunque con la entrada a la OMC estas condiciones deberán cambiar, es probable que todavía exista un margen de tiempo para que realmente China funcione como una unidad toda y llegue a imponer condiciones de competitividad.

Se supone que tanto los países subdesarrollados del área como otros países desarrollados aprovechen este margen de reserva para ampliar sus relaciones con China. Incluso no queda descartado el enfoque de economías comparadas, ya que Malasia y Shangai producen prácticamente la misma magnitud de exportaciones intensivas en mano de obra. Similar caso se presenta al comparar el comercio de Tailandia y el de la zona china Beijing/Tianjin.

A pesar de estas realidades, no son menos ciertas las reservas que ha despertado en la región asiática la entrada de China a la OMC. Esta es una de las razones por las cuales la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y China acordaron tratar de liberalizar el comercio entre ellos.

## LA EVOLUCIÓN DE LOS VÍNCULOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS ENTRE CHINA Y LA ASEAN

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático sin duda ocupa una destacada posición en las relaciones extranjeras de China. Los intereses comunes han pasado a primar en la etapa actual de estas relaciones, y se observa una notable intención por soslayar cualquier diferencia histórica que pueda opacar la consolidación de fuertes relaciones económicas entre China y sus socios de la ASEAN: Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam. Para China, en estos momentos, las oportunidades para la cooperación resultan mucho más importantes.

En 1997 el presidente de China Jiang Zemin y los líderes de los países de la ASEAN emitieron la Declaración Conjunta China-ASEAN (*China-ASEAN Joint Statement*), que identifica objetivos y principios para crear una sociedad de buena vecindad y confianza mutua entre China y los países de la ASEAN.

En años más recientes, en los marcos de los acuerdos conocidos como 10+1 (ASEAN+China)<sup>3</sup> (Instituto Schiller, 2001) y 10+3 (ASEAN+China, Japón y la República de Corea), el progreso de las relaciones ha sido significativo.

La firma del Acuerdo Marco entre China y la ASEAN para la Cooperación Económica representa un acuerdo novedoso y que abre múltiples perspectivas para las relaciones. Puede afirmarse que las relaciones entre China y los países de la ASEAN nunca han estado en mejor momento.

## LA COOPERACIÓN ECONÓMICA

Durante todo el período en que el país ha estado desarrollando sus reformas, en innumerables ocasiones China ha expresado que el fortalecimiento del comercio y la cooperación económica pueden convertirse en una fuente importante de paz y seguridad en la región, lo que garantiza la estabilidad necesaria para el progreso de las naciones del área.

Por consiguiente, China ha estado participando activamente en todas las formas de cooperación económica regional y asimismo se esfuerza por aplicar nuevas formas de cooperación.

---

3 A finales de 2001 se celebra la Cumbre entre la ASEAN y China que pasaría a conocerse como ASEAN+1 o 10+1.

## LA COOPERACIÓN MONETARIA Y FINANCIERA

Desde la crisis financiera en 1997, los países de la región han concedido gran importancia a la cooperación monetaria y financiera. En los marcos del Acuerdo 10+3, China y la ASEAN han desarrollado una serie de medidas concretas para ampliar esta cooperación.

Dentro de los marcos de la Iniciativa Chiang Mai, China firmó Acuerdos Swaps bilaterales con Tailandia y Malasia, y desde el 2001 el gobierno chino ha organizado varios foros técnicos para representantes de los bancos centrales del grupo 10+3 en Beijing y Shanghai.

## RELACIONES ECONÓMICAS ACTUALES

El volumen total del comercio entre la ASEAN y China sumaba, en el 2000, 39,5 mil millones de dólares. La participación de los países de la ASEAN en el comercio exterior chino se ha incrementado continuamente de un 5,8% en 1991 a un 8,3% en el año 2000.

Simultáneamente, la participación de China en el comercio de la ASEAN se incrementó del 2,1% en 1994 al 3,9% en 2000 (Statistical Yearbook of China, 2003; Asia Times On line, 2003).

Para el 2003, la ASEAN se ubica como el quinto socio comercial más importante de China, y China se ubica en el sexto lugar entre los socios comerciales de la ASEAN. Desde 1995, el volumen anual de comercio exterior entre China y la ASEAN se ha incrementado en un 15% promedio anual, llegando a los 42 mil millones de dólares en 2002.

A fines de 2001, China y la ASEAN acordaban establecer un área de libre comercio dentro de diez años. El 4 de noviembre de 2002 China y la ASEAN firmaron el Acuerdo Marco sobre Cooperación Económica (*Framework Agreement on China-ASEAN Comprehensive Economic Cooperation*). Esto marcó el lanzamiento oficial de un proceso que debe culminar con el establecimiento de un área de libre comercio entre China y la ASEAN para el año 2010.

El Acuerdo Marco entró en vigor el 1° de julio de 2003 y debe promover la eliminación de las barreras tanto arancelarias como no arancelarias para bienes y servicios. Este Acuerdo introduce las bases legales para la cooperación, y define las metas y el probable alcance del área de libre comercio a crear entre China y la ASEAN, así como la agenda a desarrollar. Inicialmente, China introducirá aranceles preferenciales especiales para cuatro de los diez países de la ASEAN: Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam.

Con más de 1.800 millones de potenciales consumidores, que representan un PIB agregado de casi 2 millones de millones de dólares y volúmenes comerciales que exceden al millón de millones de dólares, el área de libre comercio a crear colocará a la región a la altura de los bloques económicos más importantes hoy día (Bing, 2003).

Se espera que el establecimiento de la nueva área de libre comercio produzca un incremento de las exportaciones en casi un 50% en ambas direcciones.

El Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica de China ha previsto que las tasas de crecimiento de los volúmenes del comercio entre China y la ASEAN se mantendrán en torno al 10% promedio anual para los próximos tres años.

El 4 de noviembre de 2002 China también anunció la aplicación de su Plan de Reducción de la Deuda para Asia. Este plan propone reducir o cancelar las deudas con seis países asiáticos, incluyendo a Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam.

China condonó 200 millones de dólares de la deuda de Camboya, y eliminará los aranceles de una amplia gama de productos del país. También se han extendido concesiones y ayuda parecidas a Laos y Myanmar, como parte del esfuerzo de la ASEAN para ayudar a las naciones más pobres de la asociación

## DESARROLLO DE LA REGIÓN DEL GRAN MEKONG

El desarrollo de la región del Gran Mekong constituye un elemento importante de la cooperación entre China y la ASEAN durante el nuevo siglo. China es el país que mayor territorio posee en la cuenca del río Mekong y concede gran importancia al desarrollo en la región.

La cooperación económica en esta subregión permitirá a las naciones implicadas el aprovechamiento conjunto de los recursos humanos y naturales e incrementará el desarrollo económico y social. Durante los últimos diez años, la cooperación económica en la región del Gran Mekong ha reportado importantes resultados. Se han desarrollado alrededor de cien proyectos de forma conjunta en sectores clave como transporte, energía, telecomunicaciones, medio ambiente, turismo, desarrollo de los recursos humanos y facilitación del comercio y la inversión.

En 2001, durante la X Conferencia Ministerial, los países integrantes del Proyecto del Gran Mekong aprobaron el Marco Estratégico para los próximos diez años de desarrollo dentro del Programa de

Cooperación Económica para la subregión del Gran Mekong. Los ministros de estos países endosaron un plan de acción que incluyó once programas orientados a priorizar cuestiones tales como: ampliar las vías de comunicación y transporte; impulsar el desarrollo de las redes de computadoras para apoyar las telecomunicaciones; incrementar la producción de energía y creación de redes de transmisión; fomentar la inversión, el comercio y el turismo.

El 3 de noviembre de 2002 se celebró la primera Cumbre sobre el Desarrollo del Gran Mekong, patrocinada por el Banco de Desarrollo Asiático. A propósito de esta Cumbre las autoridades chinas publicaron un informe sobre los resultados alcanzados en esta cooperación.

La decisión de proceder a impulsar el desarrollo de la cuenca del río Mekong resulta de importancia vital para China, ya que históricamente esta zona ha constituido una encrucijada principal entre China, el Sudeste de Asia y la India, así como uno de los principales empalmes en la ruta Sur del Puente Terrestre Eurasiático, que conecta al Pacífico con Europa y África.

En la primera reunión de los jefes de Estado de los países miembros de la Subregión del Gran Mekong (SGM) se firmaron acuerdos de transporte regional en el Mekong y un acuerdo para construir una red de energía para el Sudeste de Asia utilizando el potencial hidroeléctrico del Mekong y otros ríos, a un costo de 4,5 mil millones de dólares, con la ayuda de China. Se contempla terminar lo que sería la primera red energética que abarque toda la región para el 2019.

El proyecto de la SGM une a Vietnam, Laos, Camboya, Tailandia, Myanmar y a la provincia china de Hunnan, en un programa de infraestructura interconexa de “corredores de transporte” de rieles, caminos, aire y agua, además de energía, telecomunicaciones, así como el desarrollo de recursos humanos, turismo, y la agilización del comercio y de la inversión. La SGM abarca un territorio del tamaño de Europa Occidental, y allí viven 250 millones de personas.

China también ha mostrado interés por participar en la cooperación relacionada con otras subregiones si esta se efectúa bajo el amparo del Acuerdo Marco con la ASEAN, como en el caso de la Zona de Crecimiento al Este de los países de la asociación.

## LA COOPERACIÓN POLÍTICA

En el tema de la cooperación política, la confianza mutua entre China y la ASEAN se constituye en pilar esencial de esta relación. En la



balanza están puestos años de resquemores y temores por parte de las naciones de la ASEAN para con la política expansionista que caracterizó durante años al estado chino.

En la actualidad, si bien en la práctica no se perciben agresiones directas a los intereses nacionales de los países de la ASEAN, el tema del crecimiento económico chino podría erigirse en el obstáculo más importante para los vínculos regionales.

A pesar de las múltiples opiniones contrarias a estas relaciones, la realidad revela cómo en los últimos años la confianza política entre China y sus socios de la ASEAN ha mejorado. La firma de los acuerdos referidos así lo confirma.

China reconoce en la ASEAN el auge económico alcanzado por las naciones que la integran y la experiencia de la ampliación de sus mercados hacia otras regiones del mundo. Si bien históricamente las autoridades chinas han concedido especial importancia al papel constructivo desempeñado por la ASEAN en el mantenimiento de la paz regional y la estabilidad, hoy más que nunca este papel se torna clave para los intereses de China. Es por ello que China continúa apoyando a la ASEAN en su papel de líder en el marco del Foro Regional de la ASEAN.

China participa activamente en la cooperación con otros países asiáticos y continúa haciendo esfuerzos para desarrollar el potencial que representan los modelos de la ASEAN, 10+1 y 10+3.

China inició su diálogo con la ASEAN en 1992, después de firmar un Tratado de Amistad y Cooperación. En la actualidad, ha expresado su interés por unirse al tratado sobre la Zona Libre de Armas Nucleares del Sudeste Asiático (*Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone*, SEANWFZ).

El 4 de noviembre de 2002, después de transcurridos tres años de consultas, China y los países de la ASEAN firmaron la Declaración de las Partes sobre el Mar del Sur (*Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*), con la intención de alcanzar la paz y mantener la estabilidad en esta región.

Este acuerdo podría interpretarse como una declaración que plantea que el Mar del Sur de China no constituye una zona beligerante y que China y la ASEAN son capaces de resolver las disputas actuales a través del diálogo. En este tratado, China y la ASEAN renuncian al uso de la fuerza y se comprometen a mantener el status quo y a fortalecer la cooperación para resolver cualquier disputa que puedan tener en

relación al Mar del Sur de China. Esta declaración sin dudas constituye un hito en las relaciones entre China y los países de la ASEAN.

Desde 1996 China comenzó a promover un nuevo concepto de seguridad conjunta para los países de la región. Este enfoque hace énfasis en la necesidad de fomentar la cooperación regional y el acercamiento en función de la seguridad común. Este concepto de seguridad se ha convertido en una piedra angular de la política extranjera de China en el área.

La ASEAN y China también firmaron un acuerdo de seguridad histórico, el Acuerdo de Camboya, referente a una serie de reclamos sobre varios grupos de islas en el mar de la China Meridional (incluyendo las islas Spratly), provenientes de Brunei, Malasia, Filipinas, Vietnam y China. Vietnam y China han tenido serias diferencias por las islas Spratly en 1988 y en 1992, y las fricciones entre las Filipinas y China han llegado al borde de un conflicto militar en varias ocasiones desde entonces.

El acuerdo también ha servido para revivir dos grandes proyectos de desarrollo en la región, los cuales han recibido muy poca atención desde la crisis económica de 1997 en Asia: la Zona de Crecimiento Económico de Brunei, Indonesia, Malasia y las Filipinas, en el Este de Asia, que circunda el área en donde se encuentra en disputa el mar de la China Meridional; y la Zona de Cooperación Económica de Bangladesh, India, Myanmar, Sri Lanka y Tailandia, que complementa el concepto del desarrollo de la Gran Subregión del Mekong, para ampliar más los corredores de transporte Este-Oeste de Asia continental, los cuales son decisivos para el concepto más amplio del *Puente Terrestre Eurasiático*. Corea del Sur y Japón mostraron gran interés en participar en los proyectos ferroviarios.

## LA COOPERACIÓN EN ÁREAS NO TRADICIONALES DE LA SEGURIDAD

El mismo concepto de seguridad ha evolucionado, y no sólo se aplica en temas como los asuntos militares y políticos, sino que se extiende a campos diversos como la economía, la ciencia y la tecnología, el medio ambiente y la cultura.

Hoy muchos países de la región enfrentan problemas urgentes relacionados con temas de seguridad no tradicionales. Entre ellos se encuentran los fenómenos del terrorismo, el tráfico de droga, el con-

trabando, la inmigración ilegal, la piratería y las enfermedades infectocontagiosas, como el SIDA.

En este sentido, la cooperación multilateral pasa a convertirse en la vía más adecuada para atender problemas cuyo impacto trasciende los intereses nacionales. En 2001 el primer ministro chino Zhu Rongji propuso no sólo mantener la cooperación económica como área central de las relaciones entre China y la ASEAN, sino también comenzar a desarrollar gradualmente la cooperación en los temas de seguridad no tradicionales.

Ya la ASEAN celebraba reuniones ministeriales anuales sobre estos temas. China, Japón y la República de Corea se preparan para crear un foro donde se reúnan sus ministros de seguridad pública para discutir el panorama, y tomando en cuenta la existencia de estos mecanismos China ha propuesto un ciclo anual de reuniones ministeriales de la ASEAN+Tres. Ya durante la Sexta Cumbre China-ASEAN celebrada en 2002 se analizaron estos temas y se propuso continuar desarrollando la cooperación en este sentido.

## LA COOPERACIÓN EN OTROS CAMPOS

La cooperación entre China y la ASEAN también ha visto ciertos adelantos en campos como la agricultura, las tecnologías de información, el desarrollo de los recursos humanos, la ciencia y la tecnología, el transporte y el turismo.

En la Cumbre 10+1 celebrada en 2001, Zhu Rongji y los líderes de la ASEAN identificaron estas áreas como esenciales para la cooperación bilateral en los albores del nuevo siglo.

En años recientes la cooperación en la agricultura ha tenido progresos. Se desarrollaron cursos de entrenamiento, talleres y foros sobre tecnología agrícola para el personal interesado.

El 2 de noviembre de 2002 se firmó entre China y la ASEAN un Memorándum de Entendimiento para el sector agrícola. El memorándum establece entre los intereses de ambas partes la cooperación agrícola a largo plazo en los siguientes temas: arroz híbrido, pesca y acuicultura, biotecnología, productos agrícolas y maquinarias.

China siempre ha apoyado el desarrollo del comercio electrónico en la ASEAN (E-ASEAN). Se propone incrementar sus esfuerzos para entrenar en las tecnologías de la información a los cuadros de la ASEAN, así como tomar parte activa en la creación de la infraestructura para este sector en la región. En abril de 2001, en Shenzhen, el

Ministerio de la Industria Informática de China organizó el primer Seminario China-ASEAN sobre las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Un segundo evento tuvo lugar en Indonesia en 2002.

En relación con los recursos humanos, en 2001 China anunció que contribuiría con 5 millones de dólares para el Fondo de Cooperación China-ASEAN y propuso catorce proyectos para el desarrollo de los recursos humanos. La mayoría de esos proyectos ya se ha llevado a cabo. En 2002, China inició otros siete proyectos.

Simultáneamente, China siempre ha concedido gran importancia al fortalecimiento de la cooperación con los países de la ASEAN en las esferas de la ciencia y la tecnología. El Comité Conjunto para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología China-ASEAN se reunió ya en 2001.

El 2 de mayo de 2002 China y la ASEAN firmaron un acuerdo de cooperación encaminado a promover mejoras en la tierra, en el transporte marítimo y aéreo, y en la infraestructura relacionada y los servicios.

China ya ha invertido 5 millones de dólares para dragar las orillas superiores del Río Mekong y ha declarado que puede apoyar el gran proyecto de la carretera costera de Kunming a Bangkok, cofinanciando la construcción de algunos tramos, con 30 millones de dólares destinados a construir de lo que sería un tercio de la carretera. Ya ha invertido 2.080 millones de dólares en la construcción de su porción de la misma.

Las autoridades chinas también tienen interés en desarrollar la navegación fluvial junto con la ASEAN, y podrían aportar fondos para regular algunas secciones del canal de navegación del Mekong en Laos y Myanmar. China también expresó interés por participar en la construcción de la vía férrea entre Singapur y Kunming, y de otras redes de transporte en los países vecinos de la ASEAN. Simultáneamente, se propone ampliar los actuales acuerdos bilaterales de servicio aéreo con los países miembros de la ASEAN.

En estos momentos, los países de la ASEAN se han convertido en destinos turísticos para los ciudadanos chinos y el número de visitantes aumenta todos los años. Simultáneamente, casi 2 millones de turistas provenientes de los países de la ASEAN viajan a China. En la actualidad, China cuenta con acuerdos gubernamentales o acuerdos de intención sobre cooperación en el turismo con varios países de la ASEAN: Tailandia, Singapur, Filipinas, Vietnam y Myanmar.

El primer encuentro de ministros del Turismo 10+3 se celebró en Indonesia en enero de 2002. Esta reunión marcó el lanzamiento formal de la cooperación en el área del turismo dentro del marco de la Cooperación 10+3.

Durante los últimos años, China ha estado celebrando en Shanghai una Feria Internacional de Turismo donde los países de la ASEAN han participado activamente.

## CONCLUSIONES GENERALES

Aunque son diversas las opiniones relacionadas con los intereses que impulsan u obstaculizan las relaciones entre China y la ASEAN, en los últimos años se ha observado un cúmulo de iniciativas de ambas partes, nunca vistas en períodos anteriores en la región.

Si China apuesta por la estabilidad internacional para poder continuar con su desarrollo económico, es evidente que la tarea principal para su diplomacia en el nuevo siglo será garantizar las condiciones de paz y seguridad en el área. Lograr este objetivo en las regiones cercanas al país resulta de vital importancia.

Puede afirmarse que los países de la ASEAN, más que como una amenaza inmediata proveniente del Gran Dragón Dormido, comienzan a identificar a China desde el ángulo objetivo de las oportunidades que implica desempeñar un papel cada vez mayor en este país, sobre todo después de su ascensión a la OMC. En conjunto, tanto China como la ASEAN pueden beneficiarse económicamente.

Si se toma en cuenta que, a pesar del rápido crecimiento del comercio entre la ASEAN y China, estos son países subdesarrollados cuyos principales mercados de exportación son los países desarrollados, se podría afirmar que el auge del comercio entre China y la ASEAN resulta un proceso aparente, que deberá vencer varios obstáculos antes de consolidarse realmente como tendencia regional. Podría también considerarse que estas economías se han convertido en los mayores receptores de inversiones directas extranjeras en la última década, por lo que todavía el proceso inversionista intra-regional no ha desarrollado el potencial que posee.

Según previsiones del Banco Asiático de Desarrollo (BAD), Asia probablemente continúe registrando el mayor crecimiento del mundo en 2004. Existen dos fuentes fundamentales para este crecimiento: el desempeño económico de China, y la revitalización del consumo interno en la región (BAD, 2004; World Bank, 2004) (Anexo III).

En sus previsiones anuales el BAD prevé un aumento del 6,8% del PIB regional para 2004. Este crecimiento esperado sería el más fuerte experimentado desde 1997, año en que se inicia la crisis financiera de la región.

China, por su parte, continuará desempeñando el papel de locomotora, y probablemente siga incrementando sus importaciones. Esta demanda de importaciones, presente ya desde el año 2002, se aceleró en 2003 y sin dudas favorece la expansión de los intercambios comerciales regionales. A fines de 2003 China importaba el 7,4% del petróleo mundial, el 40% del carbón, el 27% del acero, el 25% del aluminio y el 40% del cemento.

Según el Banco Asiático de Desarrollo, el crecimiento de la economía china deberá alcanzar un 8,3% en 2004. Tales pronósticos se han realizado aun tomando en cuenta los esfuerzos de las autoridades chinas dirigidos a frenar el ritmo de crecimiento económico ante los temores relacionados con un posible recalentamiento. El informe del Banco también señala que el crecimiento chino representa el 15% del crecimiento mundial esperado para este año, aunque China sólo produce el 4% del PIB mundial.

Otros factores clave para el crecimiento en Asia siguen siendo el aumento de los gastos de consumo interno, variable que desde hace dos años se ha convertido en determinante para la región; el crecimiento de las exportaciones intra-regionales; las bajas tasas de interés, y el auge de la inversión extranjera en China, Vietnam, y Tailandia.

Entre los elementos señalados, la cierta recuperación de la inversión nacional y extranjera resulta clave para el futuro. Se estima que los flujos en cartera dirigidos a seis economías regionales –China, Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia– crecieron en 33 mil millones de dólares, lo que se compara favorablemente con la salida neta de 9 mil millones de dólares en 2002. Las inversiones directas extranjeras en China han permanecido estables, representando aproximadamente el 4% del PIB desde 1990.

Resulta indiscutible que China seguirá estando en el camino no sólo de los países de la ASEAN sino también de muchos países subdesarrollados en términos de atracción de inversiones extranjeras directas. A los países de la ASEAN tal vez les convendría incrementar su presencia en China para así capitalizar esta tendencia a su favor.

Por ejemplo, el comercio exterior entre China y los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático podrá llegar en 2004 a 100 mil millones de dólares, un año antes que lo esperado.

El volumen de comercio bilateral ha progresado en un 20% como promedio anual desde 1990, según declaraciones de Lu Kejian, vicesjefe del Departamento de Asuntos Asiáticos del Ministerio de Comercio (Beijing Informa, 2004). En su opinión, estos avances revelan el desarrollo de los vínculos económicos y comerciales como resultado de la mejoría experimentada por las relaciones en general entre ambas partes.

El comercio bilateral ascendió a 78 mil 20 millones de dólares en 2003, para un incremento del 42,8% en relación a 2002, según estadísticas del Ministerio de Comercio. Ello convierte a la ASEAN en el mayor socio comercial de China entre los países subdesarrollados.

Durante los siete primeros meses de 2004 los intercambios mercantiles bilaterales llegaron a 56.700 millones de dólares, monto que es superior en un 38% a lo observado en igual período en 2003. Como elemento más reciente en esta relación se destaca que los miembros de la ASEAN reconocieron formalmente el status de economía de mercado de China a inicios de septiembre de 2004, lo que en opinión de expertos locales facilitará las negociaciones para el establecimiento de la zona de libre comercio entre las dos partes.

En los últimos cuatro años, tanto los países de la ASEAN como China han identificado algunos de los problemas que frenan el auge del comercio y las inversiones en la región. Si se profundiza en esta dirección, lo más probable es que se creen nuevas oportunidades tanto para el mercado conjunto como para las inversiones en el área.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asia Times On line 2003 *China-ASEAN free trade area takes shape*, 28 de febrero. En internet: <www.asiatimes-chinese.com>.
- BAD 2004 *Previsiones del Banco Asiático de Desarrollo* (Beijing).
- Beijing Informa 2004 “Crece comercio bilateral China-ASEAN” en Revista *Beijing Informa* (Beijing), octubre.
- Bin, Zhang (s/f) “Comprehensive China-ASEAN Cooperation” en *China Through a Lens*. En internet: <www.China.org.cn>.
- BPS 1997/2001 *Statistics Indonesia* (Indonesia).
- Instituto Schiller 2001 *La paz mediante la infraestructura* (Washington DC).
- Malaysian Industrial Development Authority 1999/2002 (Kuala Lumpur).
- Philippines Investment International Statistics Survey Committee 1999/2002 (Manila).
- Statistical Yearbook of China 1990/2003 (Beijing).
- Thailand Investment Committee 1999/2002 (Bangkok).
- UNCTAD 2003 *Trade and development Report* (Ginebra).
- World Bank 2001 *East Asia Region*.
- World Bank 2003 *East Asia Region*.
- World Bank 2004 *East Asia Region*.
- Yong, Ong Keng 2003 (Secretario-General de la ASEAN) *Discurso pronunciado durante el Forum de Boao* (Hainan, provincia de China), celebrado el 2 noviembre de 2003. En internet: <www.asean.org>.
- Yong, Ong Keng 2003 *Towards ASEAN Financial Integration*. Discurso pronunciado en la Conferencia Económica 2004 en la Universidad de Indonesia (Yakarta), 18 febrero.
- Yong, Ong Keng 2004 *Challenges in the 21<sup>st</sup> Century for Southeast Asia: Regional Integration, Competitiveness and Community Building*. Opening Address at the ASEAN Leadership Forum (Kuala Lumpur), 22 de marzo.



## ANEXO I

*ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE LA ASEAN  
Y ACUERDOS REGIONALES DE LIBRE COMERCIO*

<b>Países de la ASEAN</b>	<b>Miembro de OMC</b>	<b>ALC/ARC Concluidos</b>	<b>ALC/ARC en proceso de Negociación</b>	<b>ALC/ARC para el futuro</b>
<b>Brunei Darussalam</b>	Sí	Acuerdo de Libre Comercio de la ASEAN	ASEAN-China, ALC ASEAN-India, ALC	
<b>Camboya</b>	No	Acuerdo de Libre Comercio de la ASEAN	ASEAN-China, ALC ASEAN-India, ALC	
<b>Indonesia</b>	Sí	Acuerdo de Libre Comercio de la ASEAN	ASEAN-China, ALC ASEAN-India, ALC	
<b>Laos</b>	No	Acuerdo de Libre Comercio de la ASEAN	ASEAN-China, ALC ASEAN-India, ALC	
<b>Malasia</b>	Sí	Acuerdo de Libre Comercio de la ASEAN	ASEAN-China, FTA ASEAN-India, FTA	Japón, se prevé una mayor colaboración económica
<b>Myanmar</b>	Sí	Acuerdo de Libre Comercio de la ASEAN	ASEAN-China, ALC ASEAN-India, ALC	
<b>Filipinas</b>	Sí	Acuerdo de Libre Comercio de la ASEAN	ASEAN-China, ALC ASEAN-India, ALC	Japón, Acuerdo de Colaboración Económica
<b>Singapur</b>	Sí	Acuerdo de Libre Comercio de la ASEAN  Acuerdo de Libre Comercio con Australia  Asociación de Libre Comercio con: - Europa - Japón - Nueva Zelanda - EE.UU. (a partir de enero del 2004)	ASEAN-China, ALC ASEAN-India, ALC Tres países del Pacífico (Singapur/ Nueva Zelanda/Chile– 2 rondas de negociaciones) Canadá (6 rondas) India (5 rondas) Jordania (las negociaciones apenas empezaron) Corea (completó el estudio de viabilidad) México (6 rondas) Sri Lanka (1 ronda)	
<b>Tailandia</b>	Sí	Acuerdo de Libre Comercio de la ASEAN  Con Australia se han estrechado las Relaciones Económicas y se firmó un Acuerdo	ASEAN-China, ALC ASEAN-India, ALC EE.UU. ALC anunciado en octubre de 2003 Japón (se prevé una mayor colaboración económica)	La República Checa Croacia Corea Canadá Hong Kong México (en fase

*ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE LA ASEAN  
Y ACUERDOS REGIONALES DE LIBRE COMERCIO - CONTINUACIÓN*

<b>Países de la ASEAN</b>	<b>Miembro de OMC</b>	<b>ALC/ARC Concluidos</b>	<b>ALC/ARC en proceso de Negociación</b>	<b>ALC/ARC para el futuro</b>
		de Libre Comercio en octubre de 2003  Acuerdo de Libre Comercio con Bahrain  Con China se firmó el Acuerdo de Comercio Preferencial en la Agricultura en Octubre de 2003  Acuerdo de Libre Comercio con India que entró en vigor en marzo de 2004)	Chile, ALC Nueva Zelanda, ALC Papua-Nueva Guinea, ALC Perú (firmado acuerdo marco para cooperación económica más estrecha. Las negociaciones empezaron en enero de 2004)	de viabilidad) Sudáfrica (en fase de viabilidad)
<b>Vietnam</b>	No	Acuerdo de Comercio Libre de la ASEAN	ASEAN-China, ALC ASEAN-India, ALC	

## ANEXO II

*INVERSIONES DIRECTAS EXTRANJERAS A CHINA Y EN 5 PAÍSES DE LA ASEAN  
(MILES DE MILLONES DE DÓLARES)*

<b>Años</b>	<b>China</b>	<b>ASEAN Total de los 5 Países</b>	<b>Indonesia</b>	<b>Tailandia</b>	<b>Malasia</b>	<b>Filipinas</b>	<b>Vietnam</b>
<b>1997</b>	51,0	60,8	33,8	9,6	4,1	8,9	4,5
<b>1998</b>	52,1	31,2	13,6	6,2	3,3	4,2	3,9
<b>1999</b>	41,2	22,0	10,9	3,6	3,2	2,7	1,6
<b>2000</b>	62,4	28,2	16,1	3,1	5,2	1,8	2,0
<b>2001</b>	69,2	28,4	15,1	4,7	5,0	1,1	2,5
<b>2002</b>	82,8	19,4	9,8	4,2	3,0	0,9	1,6

Fuentes: Statistical Yearbook of China, BPS-Statistics Indonesia; Thailand Investment Committee, Malaysian Industrial Development Authority; Philippines Investment International Statistics Survey Committee. Varios años.

## ANEXO III

*CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL SUDESTE ASIÁTICO*

	2002	2003	2004	2005
Sudeste Asiático	5,9	5,7	6,3	5,9
Países desarrollados del Sudeste Asiático	6,7	7,6	6,9	6,5
S.E. Asia	4,4	5,1	5,4	5,4
Indonesia	3,7	4,1	4,5	5,0
Malasia	4,1	5,2	5,5	5,5
Filipinas	4,4	4,5	4,2	4,1
Tailandia	5,4	6,7	7,2	6,5
<b>Economías en Transición</b>				
China	8,0	9,1	7,7	7,2
Vietnam	7,0	7,2	7,0	7,2
Pequeños países	2,7	3,9	4,2	4,2
Países de Reciente industrialización	4,9	3,0	5,4	4,9
Corea del Sur	7,0	3,1	5,3	5,3
Los otros tres NIEs	3,1	2,9	5,5	4,5
Japón	-0,3	2,7	3,1	1,4

Fuente: World Bank (2004).

PARTE II

AMÉRICA LATINA  
ANTE LA ECONOMÍA MUNDIAL

CARLOS EDUARDO MARTINS\*

## NEOLIBERALISMO E DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA

### INTRODUÇÃO

Desde a década de 70 do século XX, vem se expandindo na América Latina o que se convencionou chamar de padrão neoliberal de desenvolvimento. Ele se inicia com experiências localizadas no Chile, Argentina e Uruguai, mas ganha impulso nos anos 80 e se consolida nos 90, tornando-se predominante na região com o estabelecimento do consenso de Washington. O neoliberalismo redimensiona as relações de dependência ao desestruturar as políticas de substituição de importações e criar novas formas de vinculação da região à economia mundial.

O neoliberalismo apresenta duas grandes fases de articulação da América Latina na economia mundial. A primeira nos anos 80, quando o país hegemônico, mergulhado em sua crise de longo prazo, drena os excedentes da economia mundial e não oferece nenhum tipo de reorganização da divisão do trabalho ou projeto de desenvolvimento para a região; a segunda, que se estabelece no início dos anos 90, quando os Estados Unidos se organizam para um novo ciclo expansivo

\* Doutor em Sociologia (USP).

e estabelecem um novo projeto de inserção internacional para a América Latina, condensado num conjunto de políticas públicas chamadas de consenso de Washington.

Durante a década de 80, o neoliberalismo vai atuar sobre a região, principalmente, a partir dos efeitos que as políticas estadunidenses vão ter sobre a economia mundial. As experiências neoliberais são intentos isolados envolvidos em contextos autoritários e fascizantes, como são os casos do Chile e da Argentina. Em geral, se manterá uma forte estrutura protecionista para apoiar a geração de superávits destinados ao pagamento dos juros e dos serviços da dívida externa. Mas partir dos anos 90, a região muda a sua arquitetura macroeconômica. A estrutura protecionista é dissolvida em favor da liberalização comercial, financeira e da valorização do câmbio. A partir de 1995, com a crise mexicana, e posteriormente, em 1999, com a crise brasileira, ou em 2002, com a crise Argentina, a valorização do câmbio dá lugar à sua liberalização e torna-se dominante na região.

A região acompanha esses sinais com seu movimento cíclico próprio. Em função da dependência este se articula com um certo atraso aos movimentos cíclicos do centro hegemônico. A *fase B* do ciclo de Kondratiev se desenvolve na América Latina a partir de 1980 e começa a dar sinais de esgotamento a partir de meados da década de 90, quando alguns países como o México entram numa etapa de acumulação produtiva<sup>1</sup>. Ele se junta ao Chile que havia ingressado na crise em início dos anos 70 e dela saído em fins dos anos 80.

Procuramos dimensionar os efeitos que as novas formas de articulação à economia mundial, impulsionadas pelo neoliberalismo, têm sobre o desenvolvimento latino-americano. Nossa avaliação sobre esses impactos é bastante negativa. Se o desenvolvimento realizado entre os anos 1950-70 na América Latina trouxe a combinação de crescimento econômico com desigualdade, a nova *fase A* do Kondratiev não terá a mesma força econômica e deverá produzir efeitos sociais e ambientais mais deletérios. Entre esses resultados podemos destacar: taxas de crescimento econômico medíocres para a região, a desnacionalização e destruição dos segmentos de maior valor agregado do aparato produtivo e o aprofundamento da superexploração do trabalho para suas formas mais graves.

---

<sup>1</sup> Os ciclos de Kondratiev foram descobertos pelo economista russo Nicolai Kondratiev e dividem-se em fases A (expansão) e B (recessão) em períodos de 50 a 60 anos.

## OS NOVOS PADRÕES DA DEPENDÊNCIA: O NEOLIBERALISMO E O CICLO ECONÔMICO NA AMÉRICA LATINA

Com a ascensão do neoliberalismo à ideologia hegemônica, distinguiram-se duas grandes fases de articulação da América Latina à economia mundial. Uma primeira, de financeirização, que se inicia em fins dos anos 1970, mas que revela crescente esgotamento a partir de meados dos anos 1990, e outra de acumulação produtiva, que se insinua, desde então, ainda que apresente muita debilidade.

A fase de acumulação financeira possui um primeiro momento, entre fins dos 1970 e os anos 1980, quando, impulsionados pela alta das taxas de juros nos Estados Unidos, os egressos de capital, sob suas diversas formas, ultrapassam em larga escala os ingressos da conta capital e exigem a reconstrução do saldo comercial para financiar em parte esse movimento. O outro momento se desenvolve desde o início dos anos 1990, quando a redução das taxas de juros internacionais, a renegociação de dívidas externas e a manutenção dos saldos comerciais até 1991 servem de base para a formação de reservas internacionais que sustentam uma política de déficits comerciais e atração do capital estrangeiro através de altas taxas de juros e valorização das moedas nacionais. A principal contradição macroeconômica deste segundo momento para a América Latina está na explosão dos títulos da dívida pública e de instrumentos financeiros emitidos pelo setor privado, vis-à-vis a sua cobertura em reservas e a capacidade de pagamento dos segmentos privados nacionais (Dos Santos, 1995).

Esse processo de financeirização gera um violento sucateamento dos segmentos maior valor agregado, como o de bens de capital, desenvolvidos na região pelas políticas de substituição de importações. Ele culmina na necessidade de geração de significativos superávits comerciais e na transferência de parte do setor público e privado nacional para o capital internacional para financiar parte do resultado negativo da conta corrente e do endividamento público e privado, uma vez exaurido esse ciclo de investimento financeiro.

A fase de acumulação produtiva começa a se desenvolver a partir da segunda metade da década de 90, quando a financeirização dá sinais de esgotamento. Ela se caracterizará pela manutenção das políticas neoliberais que vinculam o crescimento econômico aos déficits comerciais, mas se diferenciará da fase de centralização de capitais pelo fato de que a acumulação estará balizada pelas taxas de lucro e não pelas taxas de juros. Esta fase se apresenta no México,

depois da crise de 1995, e no Chile que mantêm taxas de juros bastante mais baixas que Brasil e Argentina (Gráfico 1).

A consistência dessa fase de concentração de capitais será bastante débil. O alto nível de contradições que caracterizará esse período, não permitirá um amplo deslocamento das taxas de juros para a taxa de lucro como fundamento da acumulação do capitalismo latino-americano. As políticas neoliberais impulsionam a concorrência externa, a valorização do câmbio e a inflexão negativa do saldo comercial, reduzindo os preços internos e deprimindo a taxa de lucro. Em consequência precipitam-se períodos de crise estimulando a saída de capitais. A recuperação da taxa de lucro é custosa e conflitiva, pois exige o restabelecimento, ainda que provisório, dos saldos comerciais. As tentativas de solucionar a crise econômica pela substituição do câmbio fixo apreciado, que caracterizou a primeira onda de aplicação de políticas do consenso de Washington, pela adoção do câmbio flutuante, não conduzem à sustentabilidade macroeconômica.

Durante a crise o câmbio se desvaloriza, expressando a alta demanda de dólares para financiar o endividamento provocado pelos déficits em conta corrente e a saída de capitais estrangeiros. A deterioração dos termos de troca que se ocultava durante a fase de expansão se restabelece na crise e a desvalorização cambial, que impulsiona a competitividade espúria das exportações, defronta-se com pagamentos imediatos em dólar e só gera resultados em prazo mais dilatado, em razão do efeito-J<sup>2</sup>. Recorre-se à superexploração do trabalho, restringe-se a demanda interna e aprofunda-se a recessão para se gerar em dólar um superávit que financie os resultados negativos em fluxos de capital e atinja o equilíbrio macroeconômico. Esse caminho enfrenta o acúmulo de tensões sociais e políticas que dificultam o ajuste. Ao retomar-se o crescimento, com o mesmo padrão de inserção comercial e financeira internacional, o precário equilíbrio macroeconômico que se atingiu, deteriora-se aceleradamente. As importações se incrementam, o câmbio se valoriza pelo ingresso de capitais externos e os saldos comerciais tendem a se transformar em seu inverso. Aumenta-se o grau de endividamento ou a desnacionalização para prolongar-se a expansão, mas os egressos de capitais sob a forma de pagamentos de serviços fatoriais e não-fatoriais e amortizações da dívida externa

---

2 O efeito-J aponta para o fato de que as desvalorizações estabelecem a curva de exportações que se assemelha ao desenho de um J. Isto é, caem no início para se elevarem depois.



crescem com rapidez e inviabilizam seu financiamento. Produz-se, então, uma oscilação cíclica inversa.

A diferença dessa *fase A* do Kondratiev, sob mecanismos de dependência, em relação a etapa final da *fase B* anterior será menos profunda do que se poderia supor, o que sublinha a previsão da sua mediocridade enquanto período longo de expansão. A fragilidade da sustentação da taxa de lucro no ambiente de alta exposição à concorrência externa, impulsionará o endividamento externo, a desnacionalização e a taxa de juros como recursos auxiliares para manter o equilíbrio do balanço de pagamentos. Esses recursos auxiliares possuem limites para manter o equilíbrio o que contribui para a amplitude das oscilações cíclicas. O endividamento externo poderia amortecer provisoriamente a contração dos ingressos de capitais, mas a restrição de recursos dos organismos financeiros internacionais, que deixam de contar com uma poderosa injeção de recursos do *hegemón* devido aos seus crescentes déficits cambiais, limita as possibilidades de gestão global das crises. A desnacionalização aumenta os pagamentos em serviços fatoriais, sem gerar expansão da riqueza interna e encontra limites na disponibilidade de ativos nacionais. A elevação das taxas de juros pode impulsionar o equilíbrio macroeconômico através da redução do crescimento econômico ou da atração de capitais pela via financeira, mas impulsiona os altos estoques da dívida pública interna que desestimulam novos ingressos de capitais e constrange ainda mais a taxa de lucro, gerando novas saídas de capitais e a retração das taxas de investimento que produz efeitos negativos a médio prazo sobre a competitividade e a balança comercial.

As dificuldades de realização dos ajustes e a ampliação das oscilações cíclicas deverão reduzir substancialmente o crescimento econômico da nova *fase A* do Kondratiev. Esta deve se expressar, frente à *fase A* anterior, em menores taxas de crescimento *per capita* e/ou numa menor duração. Os ciclos médio (Juglar) e curtos (Kitchins)<sup>3</sup> –de aproximadamente 10 anos e 40 meses, respectivamente, divididos em *fases A e B*– do Kondratiev emergente deverão terminar suas fases de expansão em períodos depressivos que exigirão o aprofundamento da superexploração do trabalho e novas desnacionalizações para saldar os débitos no balanço de pagamentos. O esgotamento relativo do estoque de bens a serem desnacionalizados impulsiona a diretriz do ajuste cada vez mais para a superexploração. A nova *fase A* do Kondratiev não

---

3 Veja-se o clássico de Schumpeter, *Business cycles* (1939).

reduzirá significativamente a desvinculação das burguesias latino-americanas do setor produtivo, nem sua contra-partida, o rentismo. Desenvolverá num outro contexto essas características, presentes durante a etapa de centralização de capitais dos anos 80 e 90.

As oscilações da taxa de lucro, o endividamento privado e a desnacionalização estimularão o uso do poder de especulação e expropriação do Estado por parte das burguesias locais e internacionais, criando uma situação de grande instabilidade política.

Uma vez expostas nossas principais teses em relação à trajetória de desenvolvimento da América Latina sob o neoliberalismo, vejamos os principais fundamentos empíricos que lhes dão respaldo.

### OS DÉFICITS COMERCIAIS E A CRISE: PADRÕES HISTÓRICOS

Que limites possuem para a região as políticas que estabelecem para a América Latina uma arquitetura macroeconômica que desarticula crescimento econômico de superávits comerciais?

A teoria da dependência através de Theotônio dos Santos, Ruy Mauro Marini e Orlando Caputo afirma que o capital estrangeiro somente tem altas de reinvestimento em uma região se as pressões competitivas lhe impuserem isso. Do contrário, esse capital prefere elevar suas taxas de lucro e repatriar-se, remunerando seus proprietários não-residentes.

Os países dependentes, ao possuírem estruturas econômicas subordinadas ao capital estrangeiro e de baixa competitividade, tendem a ter fluxos de capital negativos com o exterior. Ao analisarem a estrutura do balanço de pagamentos latino-americana do *boom* do pós-guerra, Theotônio Dos Santos (1970, 1972 e 1978) e Orlando Caputo (1973) assinalam que ela apresenta a seguinte característica: evolução para um forte déficit na conta corrente em razão do resultado negativo em serviços do capital (remessas de lucros, serviços técnicos, juros, etc) e em menor escala de serviços correntes (frete, seguros e viagens). Eles indicam que o peso negativo dos serviços de capital e dos serviços correntes podem ser compensados mediante duas formas: a) entrada de capitais, por um resultado positivo na conta capital; e b) superávits na balança comercial. A primeira forma, a entrada de capitais, aprofunda dialeticamente o resultado negativo do balanço de pagamentos. A segunda forma, os superávits comerciais, constitui um mecanismo estável, porém limitado de compensar o déficit nos serviços, em razão da importância crescente dos

movimentos financeiros com o avanço do processo de monopolização do capital.

Na América Latina, os superávits comerciais foram importantes instrumentos para diminuir as pressões sobre a balança de pagamentos e sustentar um equilíbrio macroeconômico que, embora precário, garantiu taxas de crescimento econômico significativas viabilizando a acumulação externa de capitais. Uma breve história do balanço de pagamentos latino-americano permite registrar a importância do superávit comercial para a sustentação do crescimento econômico latino-americano, pois os períodos de crise da economia regional seguiram-se a sua diminuição ou desaparecimento, tornando-o incapaz de financiar a dependência tecnológica e os serviços do capital e correntes da balança de pagamentos (CEPAL, 1985; Maddison, 1995; Hofman, 1998).

No período de 1900-29, o progressivo esgotamento do saldo comercial latino-americano durante a aceleração do crescimento de 1906-12 levou à crise de 1913-19. Uma nova deterioração do superávit comercial ocorreu na expansão entre 1920-29 e conduziu à crise econômica de 1929-33. Essa crise só pode ser superada pela ampla institucionalização da industrialização substitutiva que utilizou as divisas de exportação para financiar a importação industrial, para o que contribuiu a suspensão de pagamentos dos serviços da dívida externa. Entre 1946-80, a volta dos fluxos de capitais estrangeiros articulou-se à estrutura protecionista criada pela substituição de importações. A sua conjugação com os saldos comerciais, durante o conjunto desse intervalo, empurrou as taxas de crescimento econômico para cima, pois esse duplo mecanismo atuou no financiamento do balanço de pagamentos. As fases de crise econômica ocorreram nos períodos que se seguiram ao esgotamento dos saldos comerciais e sua conversão em déficits. A crise de 1952 é seguida do déficit latino-americano de 1951; o esgotamento do superávit entre 1957/61 desdobra-se na crise de 1962/67; e posteriormente, a constituição de importantes déficits comerciais na região, entre 1970-81, leva a enorme crise de 1979-90, quando os ingressos na conta capital caem dramaticamente e se eleva brutalmente o ônus da dependência financeira.

Entre 1991-94, criam-se reservas monetárias na região em função, como mencionamos, da combinação entre a redução das taxas de juros internacionais, renegociação da dívida externa, reentrada dos fluxos de capitais e manutenção até 1991 de saldos na balança comercial. Nesse intervalo, impõe-se uma arquitetura macroeconô-

mica neoliberal à região que, a partir de 1992, gera déficits comerciais seguidos até 1999. Entre 1992-94, o déficit comercial salta de 1,2% para 1,8% e o déficit em conta corrente de 2,7% para 3,3% do PIB da região<sup>4</sup>. Como resultado, em 1995, eclodem as crises mexicana e argentina e o PIB *per capita* da região decresce 1%. Em 1996, os déficits comerciais e em conta corrente caem para 0,7% e 2,2%, mas voltam a crescer progressivamente até 2,7% e 4,5% em 1998, quando se desenvolve uma conjuntura crítica na região. Ela alinha numa mesma tendência à crise e estagnação o produto das economias brasileira, argentina, mexicana e chilena.(CEPAL, 2003).

No período atual, dois fatores desempenham um papel decisivo na diminuição da importância da balança comercial para equilibrar a balança de pagamentos latino-americana. O primeiro, como mencionamos, a importância cada vez maior dos movimentos de capitais em relação aos movimentos de mercadorias que se expressa na brutal expansão da financeirização na economia mundial e no controle intra-empresarial de grande parte do comércio internacional. O segundo, a enorme intensificação do processo de concorrência externa sobre a região, mediante a aceitação de padrões neoliberais de desenvolvimento. Este processo impulsiona a deterioração dos termos de troca e a atuação da mais-valia extraordinária, desde o mercado internacional, sobre a região. O resultado é a tendência à inversão da posição histórica da balança comercial de fator de equilíbrio do balanço de pagamentos. Dentro do padrão neoliberal esta tendência só pode ser contida com a restrição do crescimento econômico.

A América Latina se aproxima da nova fase expansiva do Kondratiev com uma arquitetura econômica que introduz profundos limites ao seu crescimento econômico.

As restrições seculares ao crescimento, postas pela crescente dependência financeira se combinam com as limitações conjunturais, vinculadas a esse padrão de regulação, e produzem uma expansão econômica profundamente medíocre, mas não impedem a sua participação no Kondratiev expansivo que se inicia na economia mundial em 1994.

---

4 Os indicadores da CEPAL, que consultamos em [www.eclac.org](http://www.eclac.org) contabilizam conjuntamente os resultados da balança comercial e de serviços não-fatoriais, que incluem pagamentos de serviços ligados ao comércio (como o transporte), outros serviços (como os tecnológicos) e viagens internacionais. De toda forma nos dão uma visão aproximada do comportamento da balança comercial e de sus tendências.

## O CRESCIMENTO ECONÔMICO MEDÍOCRE

Mencionamos que a América Latina se sujeita, no padrão neoliberal, a um crescimento profundamente medíocre, marcado por fortes oscilações, mesmo quando ingressa na nova *fase A* do Kondratiev. Embora possa haver uma certa aceleração do crescimento econômico, em relação ao obtido durante a *fase B*, esse tende a se esgotar rapidamente e a reproduzir seus movimentos cíclicos em uma tendência cada vez mais descendente.

Podemos observar que se a economia mundial entra, a partir de 1994, num crescimento relativamente sustentado, ainda que com certa margem de oscilação, o desempenho econômico da América Latina, desde os anos 90, revela forte instabilidade e perda de dinamismo (Gráfico 2). Suas oscilações são amplas e os limites inferiores cada vez mais descendentes e largos, o que revela a maior amplitude e profundidade das recessões.

Esse processo expressa o esgotamento do ciclo de financeirização na região que se manifesta de forma espetacular na depressão argentina e na estagnação brasileira, mas não se limita a isso. Reflete também a perda de dinamismo dos países que ingressaram na *fase A* do Kondratiev. No Gráfico 3 podemos desagregar o crescimento *per capita* de Brasil, Argentina, Chile e México. Os dois primeiros, ainda no âmbito da financerização, apresentam desempenho bastante inferior nos anos 90. O Chile, que ingressa na acumulação produtiva em fins dos anos 80, e o México, que o faz após a crise de 1995, descrevem trajetórias, que embora superiores em dinamismo, perdem nitidamente impulso, conduzindo a recessões ou à estagnação ao final do período. A *fase A* reduz o escopo das oscilações, mas estas permanecem altas e dificultam a sustentação do crescimento econômico.

As oscilações do PIB latino-americano indicam o aumento da atuação do capital estrangeiro e seu papel destabilizador sobre o desenvolvimento da região. O aumento dos fluxos deste capital nos anos 90, sob o câmbio apreciado ou flutuante e sem a proteção das barreiras comerciais, provoca grandes desequilíbrios no balanço de pagamentos que não encontram apoio suficiente no financiamento internacional. Esses limites ao financiamento internacional encontram sua raiz, não apenas nas necessidades de capitais do *hegemon*, que deixa de fortalecer as instituições econômicas multilaterais, mas também na extensão dos desequilíbrios provocados pelo padrão neoliberal na América Latina que alcançam, em 1998, um déficit de US\$ 87 bilhões em conta

corrente, quando os egressos passam a predominar nos fluxos de capitais externos.

Nas oscilações cíclicas da região passa a ter participação cada vez maior o mercado mundial. Seu peso sobre o PIB da região praticamente se duplica entre 1990-2000. Em 1990, o comércio exterior representava 24,7% do PIB da região. Esse índice salta para 33,2% em 1995, 38,6% em 1997 e alcança 44,4% em 2000 (Gráfico 4). Mas suas exportações pouco se elevam, passando de 4% a 4,9% da economia mundial, entre 1990-98, indicando o seu empobrecimento relativo (Maddison, 2001). A maior exposição ao mercado internacional estabelece alta convergência entre os movimentos cíclicos dos diversos países latino-americanos, a partir de 1996. Essa convergência se estabelece tanto sobre os países que se inscrevem no âmbito da acumulação produtiva, casos do Chile e México (desde 1996), como financeira, casos do Brasil e Argentina.

Uma consequência da vinculação dos ciclos à economia mundial é a que a forte ligação do comércio exterior da região aos Estados Unidos e à Europa Ocidental, zonas de menor crescimento relativo nesse Kondratiev, limita as possibilidades de seu desenvolvimento e reforça a necessidade de maior vínculo com o Oriente, em particular à Ásia, e com o seu mercado interno. Essa dependência comercial é altíssima no caso do México, que exporta cerca de 90% de suas mercadorias aos Estados Unidos, e baixa no caso do Chile, que destina cerca de 40% de suas exportações ao Japão e à Ásia.

O esforço exportador que se desenvolve na região não se traduz no aumento de sua competitividade (Gráfico 5) A percentagem de manufaturados se eleva de 17,9% para 58,1% das mercadorias exportadas, entre 1980-2001, mas isto se dá no âmbito de uma brutal deterioração dos termos de troca. Esta realidade se apresenta não apenas para a região no seu conjunto, mas em todos os casos individuais que consideramos (Gráficos 6 e 7) A elevação de manufaturados nas exportações é impulsionada pelo México, em razão não só da queda dos preços do petróleo, mas principalmente pela ação das *maquilladoras* sobre sua economia. Entretanto, ela também é impulsionada pelo Brasil, Argentina e, em menor grau, pelo Chile. No México, essa participação salta de 12%, em 1980, a 43% em 1990, alcança 85% em 1998, e cai a 83% em 2001, durante a estagnação dos Estados Unidos. Mas os termos de troca caem de um índice 100, em 1980, para 65 em 1991 e 64 em 2001, mesmo considerando a forte apreciação cambial que este país estabelece nos anos 90. No Brasil, a

maior parte da elevação de manufaturados se dá na década de 80, e é fortemente estimulada pela desvalorização cambial. A participação das manufaturas nas exportações se eleva de 37% a 51% entre 1980-90, desacelera seu crescimento com a combinação de valorização cambial e altas taxas de juros estabelecida pelo Plano Real, mas alcança 58% em 2001. Entretanto, os termos de troca caem a 61, desde o ponto de comparação básico de 1980.

Posteriormente se elevam com a apreciação do câmbio para 95, mas entram em queda livre e atingem 80.7 com a desvalorização. A Argentina apresenta melhoria do perfil exportador durante os anos 80, mas este estagna na década de 90 e a participação dos manufaturados se mantém em aproximadamente 30%. No entanto, a capacidade de compra de suas mercadorias equivale, em 2001, a 70% das que tinham em 1980. No Chile, a participação dos manufaturados, que estava em torno dos 10% nos anos 80, salta para 16% em 2001, em razão de seu ingresso na fase A do Kondratiev. Mas o poder de compra de cada mercadoria equivale a 58% do que tinham em 1980.

O México permite ilustrar as limitações do câmbio flutuante. A crise de 1995 conduz a uma grande desvalorização cambial associada às saídas de capital, mas a adoção do câmbio flutuante leva novamente a um forte movimento de apreciação cambial em razão dos novos ingressos de capitais estrangeiros. O câmbio salta de um índice de 152.1, em 1995, para 92.1 em 2002, valorizando-se mais que em 1994 (Gráfico 8). Em consequência impulsionam-se novamente os déficits comerciais e as limitações ao crescimento econômico, apesar de o México ser entre os países latino-americanos o que menos necessita se preocupar com tais déficits, em razão das transferências unilaterais realizadas por mexicanos que vivem ou trabalham nos Estados Unidos à sua terra de origem (CEPAL, 2003).

O caso chileno mostra dois grandes limitadores do crescimento. De um lado, a expressiva deterioração dos termos de troca impulsionada pela elevação na produtividade de mercadorias primário-exportadoras e de outro a elevação dos salários reais que reduziram durante o auge cíclico os níveis de superexploração praticados pelos militares chilenos. Os dados sobre linha de pobreza e salários reais, como veremos, mostram isso. Entretanto, conduzem à limitação da acumulação. A privatização das minas de cobre contribui também fortemente para isso ao elevar a produtividade em detrimento dos preços de exportação, barateando os insumos nas transações intra-firma das grandes corporações multinacionais. Os termos de troca no

Chile caem abruptamente de um índice de 85,3 para 58,2, entre 1995-2001, refletindo a privatização que se estabelece nos anos 90.

A inserção do Brasil e da Argentina no âmbito da *fase B* do Kondratiev e do Chile e do México (pós-95) em sua *fase A*, pode ser observada a partir dos seguintes indicadores: o crescimento do PIB *per capita*, as taxas de juros, os investimentos em capital fixo e em maquinarias e equipamentos. Como vimos, o Chile é o país de melhor desempenho econômico, durante o período analisado, mas é ultrapassado pelo México depois que esse ingressa na fase expansionista do ciclo longo. Brasil e Argentina têm desempenhos bem mais modestos (Gráfico 3). A Argentina, que mantém por mais tempo sua vinculação ao *currency board*, adequado às premissas intervencionistas do consenso de Washington, é o país que apresenta maior amplitude de oscilações. Essa experiência que implicou pesados déficits comerciais entre 1991-99, só descontinuados pela recessão de 1995, apenas pôde ser mantida provisoriamente pela brutal elevação do endividamento externo, que salta de 27,4% do PIB em 1992 para 57,1% em 1999, e a desnacionalização do seu aparato produtivo. A manutenção da paridade entre peso e dólar, até 2001, implicou numa política abertamente recessiva e depressiva que culmina no descontrole macroeconômico e no desastre de 2002.

As taxas de juros são mais altas no Brasil e refletem a maior força relativa de sua burguesia dentre os países latino-americanos. Este país desenvolve uma enorme dívida pública, em sua maior parte associada a credores internos, que permite à sua burguesia auferir altos rendimentos e compensar as perdas oriundas derivadas da maior concorrência externa<sup>5</sup>. O alto patamar dos juros diminuiu o crescimento econômico brasileiro e também suas oscilações, mas torna cada vez mais difícil preservá-lo, pois a tentativa de conter a expansão do endividamento, sem diminuir os juros, leva ao estabelecimento de políticas fiscais cada vez mais contracionistas, dirigindo a economia para a recessão e depressão. Chile e México, como vimos, possuem taxas de juros bem mais baixas. No México, depois da depressão de 1995, os juros caem de um patamar de 8% para índices negativos, mas sobem depois com restabelecimento do

---

5 Entre 1994-2000, durante o governo FHC, os gastos estatais elevam sua participação na economia de 29,3 a 42,7%, criando um déficit público que chega a atingir no período 7,4% do PIB. O grande beneficiário desse déficit foi o capital financeiro, pois a dívida pública entre 1995 e maio de 2002 saltou de 29,3% para 58% (Banco Central do Brasil, 2003).



crescimento econômico e dos déficits comerciais. O Chile é um exemplo de como os juros podem servir de instrumento auxiliar para equilibrar o balanço de pagamentos. Com as saídas de capitais de 1998, eles se elevam e alcançam 9,5% para reduzir o déficit comercial através da contenção do crescimento (Gráfico 1).

Os investimentos em capital fixo e em maquinarias e equipamentos também corroboram nossa classificação. Os investimentos em capital fixo atingem o auge na região em fins da década de 70. A partir de então caem acentuadamente, na década 80. Essa tendência atua com alta convergência nos países da amostra. Nos anos 90, as trajetórias divergem.

O Chile, desde o início da década estabelece uma trajetória ascensional que ultrapassa seus níveis anteriores de investimento em relação ao PIB e que apenas sofre uma inflexão para baixo com a desaceleração de seu crescimento econômico desde 1998. O México estabelece uma recuperação sustentada a partir de 1995. Sofre ligeira inflexão em fins da década, mas seus níveis de investimento relativo se aproximam dos anos 70. Brasil e Argentina ensaiam uma recuperação, mas permanecem com uma relação investimento/PIB inferior aos anos 70 (Gráfico 9).

Os investimentos em maquinarias e equipamentos permitem medir a qualidade do investimento em capital fixo (Gráfico 10). Quanto maior a sua participação neste, maior serão os impactos produtivos do capital fixo. No caso do Brasil, o auge dessa participação se estabelece em fins dos anos 70, quando alcança 41,8%, desde então há uma queda significativa para cerca de 30%, índice que permanece durante os anos 90. A Argentina, após a queda dos anos 80, estabelece uma recuperação voltando a atingir seus mais altos índices, mas isso se dá no contexto da expressiva redução da taxa de investimento. O México apresenta sustentada elevação da qualidade do investimento após a crise de 1995 e o Chile uma ligeira queda depois de sua desaceleração após 1998.

O desempenho da economia da América Latina se situa entre essas duas tendências. De um lado, reflete as tendências recessivas e de estagnação de Argentina e Brasil e, de outro, a expansão oscilante, instável e lenta de México e Chile. A entrada de Brasil e Argentina nos próximos anos, depois de exaurida aquelas tendências, numa fase expansiva poderá elevar a taxa de investimento da região e sua qualidade, mas não deverá melhorar significativamente o seu crescimento econômico. Para além das determinações mais gerais do padrão

neoliberal que restringem o crescimento latino-americano, Chile e México apresentam especificidades que as acentuam. O Chile, a sua inserção primário-exportadora que “agudiza” o fenômeno da deterioração dos termos de troca; o México, a sua dependência do mercado estadunidense que, se impulsionou o crescimento da sua economia de 1996-2000, desde então se converte numa barreira crescente à sua expansão, em razão dos obstáculos ao desenvolvimento da economia estadunidense e sua crescente articulação ao setor militar.

### A DESNACIONALIZAÇÃO E A DESTRUIÇÃO DE VALOR AGREGADO

Outra conseqüência, que mencionamos, do padrão neoliberal é a desnacionalização da economia e a destruição dos segmentos de maior valor agregado. A desnacionalização pode ser observada pelos seguintes indicadores: a relação entre dívida externa e PIB; a proporção de fusões e aquisições que respondem pelos ingressos de capital estrangeiro; e o grau de participação do capital estrangeiro na propriedade dos ativos nacionais.

No tocante a dívida externa, podemos observar o seu crescimento entre 1991-2001 na Argentina, no Chile e no Brasil (Gráfico 11). Na Argentina, como vimos, o crescimento é contínuo e sistemático. No Chile, a dívida externa estava em 50% do PIB, em 91, cai a seu ponto mais baixo, em 95, ao alcançar 33,3%, no período de crescimento acelerado, mas a desaceleração da expansão, desde então, quando se acentua a deterioração dos termos de troca, conduz novamente ao aumento da dívida que atinge 57,7% em 2001.

No Brasil, a dívida externa cai durante a valorização do câmbio de 30,4%, em 1991, para 22,6% em 1995, mas a retração econômica em 1998, a posterior desvalorização do câmbio e o financiamento externo dos desequilíbrios do balanço de pagamentos criam uma trajetória de constante ascenso, elevando-a a 43,4% do PIB, em 2001. O México, dentre os países que analisamos é o único a reduzir sua dívida externa –que cai de 37,2% para 23,4% entre 1991-2001, após um pico de 57,8% em 1995– mas o faz no contexto de uma valorização cambial dificilmente sustentável. Em razão dessas tendências opostas, a dívida externa na América Latina entre 1991-2001 permaneceu estável em 39%, embora, a partir de 2002, vá contar com o impulso da desvalorização do peso argentino.

Os dados de fusões e aquisições e de participação do capital estrangeiro nos ativos nacionais que dispomos são mais precários e

não abrangem todos os países, mas são fortemente indicativos. Em relação a fusões e aquisições, dispomos de informações do Banco Central de Argentina, que assinala que nesse país, entre 1992-2002, 59,7% do investimento direto que ingressou o fez para adquirir ativos nacionais. David Kupfer e Frederico Rocha (2001), em trabalho sobre a evolução das empresas líderes brasileiras na década de 90, calculam que numa amostra de aproximadamente 350 empresas líderes, o valor das transações de transferência de propriedade tenha alcançado US\$ 117.3 bilhões e que o capital estrangeiro tenha sido o responsável por 62,5% deste valor, o que corresponderia a 44,5% do saldo da conta financeira no período.

Em relação à participação de capital estrangeiro nos ativos nacionais, Kupfer e Rocha demonstram que o capital estrangeiro saltou no Brasil de 14,8% a 36,4% das receitas das empresas líderes entre 1991-99. Esse salto foi obtido inicialmente sobre a redução da participação das empresas estatais que diminuíram suas receitas de 44,6% para 24,3%. Mas entre 1996-99, a expansão das multinacionais se faz também sobre as empresas privadas nacionais que reduzem suas receitas de 44,1% a 39,3%. Esse salto se concentra sobre o setor de serviços e a indústria. No primeiro, o capital estrangeiro aumentou sua participação de 9,4% para 26,1% das receitas, entre 1991-99, e no segundo esse aumento foi de 36% para 53,5%, ao passo que a retração das empresas privadas nacionais foi de 43,5% a 34%.

A destruição dos segmentos de maior valor agregado da região pode ser observada a partir dos seguintes indicadores: a participação da indústria manufatureira no PIB e da indústria metal-mecânica na atividade manufatureira. A metal-mecânica, como assinala Fernando Fajnzyblber (1983), corresponde ao segmento estratégico da indústria e nos países centrais alcança cerca de 40% de toda a atividade manufatureira.

Como podemos observar nos Gráficos 12 e 13 há uma nítida contração da participação da manufatura no PIB. Os casos mais acentuados são os do Brasil e Argentina. No Brasil, a indústria manufatureira representava 33,6% do PIB em 1980. Desde então, se estabelece uma trajetória descendente que se acentua na década de 90. Em 1990, a participação havia caído para 28,4, em 2000, atingia 19,8%. Na Argentina, a queda também se concentra nos anos 90, o que mostra o papel deletério do comércio exterior para a atividade industrial. Em 1980, a indústria argentina representava 27,9% do PIB, em 1990, 25,2% e em 2000, apenas 16,7%. No caso chileno, também se

estabelece uma queda nos anos 90, ainda que mais suave, pois a manufatura passa de 21,7% a 17,4% do PIB, situando-se em termos relativos acima da indústria argentina, submetida a mais de uma década de *currency board*. O México é o país de melhor desempenho no setor manufatureiro, o que reflete a atuação das *maquilladoras*. A indústria mexicana representava 22,1% do PIB em 1980 e sofre uma pequena queda para atingir 21,2% em 2000.

O México ainda aumenta sua participação na indústria metal-mecânica de 24,7% nos anos 80 para 28% em 1997. Mas o restante dos países sofre redução: O Brasil de 24,7% a 21,3% entre 1980-90; a Argentina de 25,7% a 17,6% entre 1980-96; e o Chile de 18,9 a 12,7% no mesmo período.

Poderia-se pensar que a redução da indústria faz parte de uma tendência de deslocamento da composição do PIB para o setor de serviços, de maior dinamismo e qualificação. Mas no caso latino-americano esse deslocamento significa mais uma destruição da capacidade da indústria agregar valor que a formação de um setor de serviços qualificado e criador de valor. O que ocorre no padrão neoliberal é que uma parte da indústria se articula ao mercado internacional em detrimento da que se volta para o mercado interno da região. Os segmentos de bens de capital que haviam se estabelecido, em parte, sob a pretensão de integrar os mercados nacionais e regionais são sucateados pela concorrência internacional. Esses processos geram déficits comerciais e o recurso à superexploração para equilibrar o balanço de pagamentos.

## O APROFUNDAMENTO DA SUPEREXPLORAÇÃO DO TRABALHO

Vimos em outros trabalhos os determinantes teóricos que estabelecem o aprofundamento da superexploração sob o padrão neoliberal (Martins, 2003). Aqui veremos seu comportamento empírico durante esse período.

A trajetória dos salários é mascarada durante parte do período neoliberal em razão das políticas de valorização cambial que se adotou e que permitiram à população desfrutar de um poder de compra acima de sua renda real. Isto conduziu ao enorme endividamento e à crise que impôs posteriormente o ajuste do poder de compra dos salários à realidade de longo prazo do padrão de acumulação.

O caso mais expressivo deste processo é o argentino. A população abaixo da linha de pobreza em fins dos anos 80, durante a

recessão e a hiperinflação, era de 32,3%. O plano de convertibilidade que iguala o peso ao dólar reduz inicialmente a pobreza para cerca de 25%. Ela fica nesse patamar até 1999, quando a necessidade de frear o crescimento da economia para gerar superávits comerciais começa a elevá-la. Salta para 35,4% em 2000 e com a desvalorização, em 2002, alcança 54,3% dos argentinos.

Podemos observar que durante os anos dourados do neoliberalismo, embora a pobreza diminuísse por razões especulativas, suas raízes estruturais se aprofundavam, pois o desemprego praticamente se triplicava pulando de 5,3% em 1988 para cerca de 14% (Gráfico 14).

O caso mexicano indica as dificuldades do padrão neoliberal em evitar que a superexploração assuma suas formas mais agudas de deterioração salarial (Gráfico 15). Mesmo havendo entrado na fase expansiva do ciclo longo, os níveis salariais não recuperam patamares de 1980, quando atingem o índice de 113.4, ponto mais alto da série. Entre 1996-2001, situam-se até 1999, próximos a 90.0, e se elevam até alcançar 104.1 em 2001. Mas a crise econômica que se abate sobre o país deve limitar esse ascenso. A visualização da profundidade da superexploração, nos casos do México e da Argentina ainda se reforça se observamos que a escolaridade média das populações mexicana e argentina se elevaram em 50% e 25%, respectivamente, entre 1980-2001 (Gráfico16).

O exemplo do Chile tem sido indicado como questionador da existência da superexploração na América Latina pela elevação salarial e redução da pobreza no país, durante a década de 90. Mas um olhar mais atento mostra exatamente o inverso, isto é, a vinculação da acumulação a ela. O crescimento econômico no Chile se desenvolve depois da ação brutal de uma ditadura fascista que elevou dramaticamente o desemprego e a pobreza. Essa salta de um patamar de 19% da população em 1973 para 45,7% em 1987 e ainda estava em 38,7% em 1990, quando se inicia o crescimento acelerado (Gráfico 17). Como dissociar a apropriação de excedentes obtida a partir do achatamento da renda das famílias dos trabalhadores chilenos do alto dinamismo do capitalismo deste país nos anos 90? A medida em que avança a redução da pobreza o dinamismo econômico perde força e tende à crise em fins dos anos 90. Mas, em 1998, a linha de pobreza ainda era superior a de 1973, enquanto a escolaridade da população havia se elevado em 33%, entre 1970-2001.

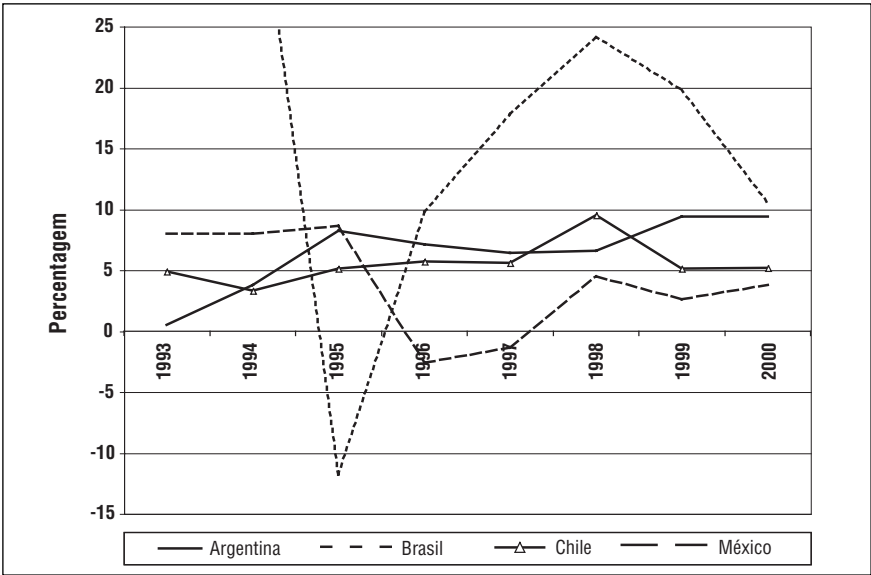
O Brasil, representa outro caso de manifestação da superexploração. Aqui, como na Argentina a valorização cambial mascarou a

elevação do desemprego e a ameaça aos salários. Entre 1994-98, quando real está valorizado, diversos indicadores atestam a elevação da renda dos trabalhadores. Os salários reais sobem de um índice 104.5 em 1990, segundo a CEPAL, para 110.8. Todavia, os indicadores salariais compilados por esta entidade não são homogêneos e dependem das diversas fontes nacionais. No caso brasileiro se referem apenas aos trabalhadores amparados pela legislação trabalhista de seis áreas metropolitanas. Os dados do DIEESE, embora limitados a São Paulo, cobrem o amplo espectro de assalariados do mercado de trabalho e mostram uma série mais consistente com as tendências gerais da economia entre 1980-2002. Indicam que os salários se elevam de um índice de 60.1 para 72,3, entre 1991-98, mas em razão da desvalorização caem para 56.0 em 2002 (Gráfico 18). As disparidades entre a elevação da qualificação e os movimentos dos níveis de renda corroboram a intensa atuação da superexploração. A elevação de 58,% nos níveis de qualificação da população entre 1980-2001 pode ser contrastada com o aumento dos salários em 10%, segundo a CEPAL, entre 1980-2001; ou, inversamente, com a redução de 55% nos salários dos trabalhadores da região metropolitana de São Paulo, entre 1985-2002.

## CONCLUSÃO

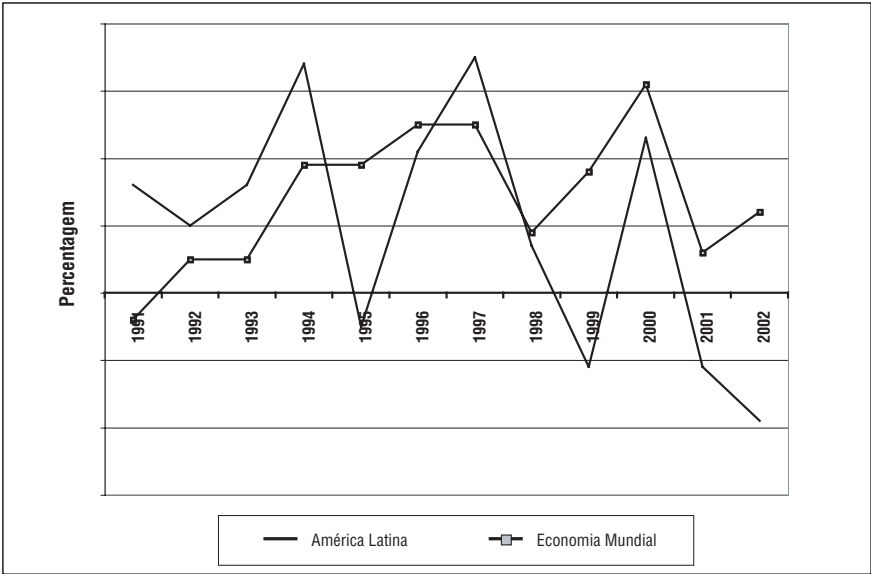
Assinalamos neste trabalho que os padrões de desenvolvimento estabelecidos pelo capitalismo dependente para a América Latina nas próximas décadas são insustentáveis. Eles aprofundam a superexploração, proporcionam perspectivas de crescimento econômico medíocres, criam instabilidades políticas e sociais e articulam-se a uma diretriz de expansão do sistema mundial que é decadente. Torna-se necessário construir um novo padrão de desenvolvimento que priorize o crescimento econômico e se articule com o mercado internacional, mas considere o mercado interno e a integração regional prioridades.

GRÁFICO 1  
*TAXA DE JUROS REAIS*



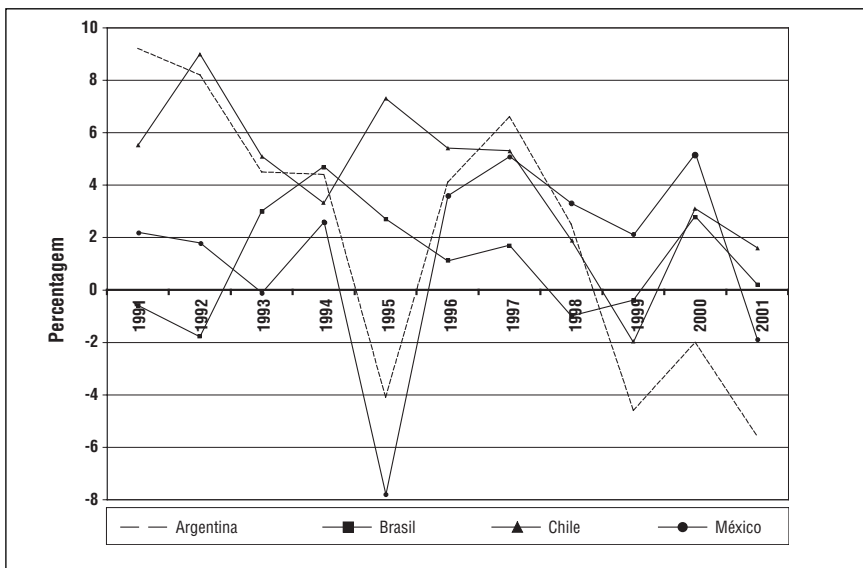
Fonte: CEPAL (1992 e 2003).

GRÁFICO 2  
*CRESCIMENTO DO PRODUTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE*



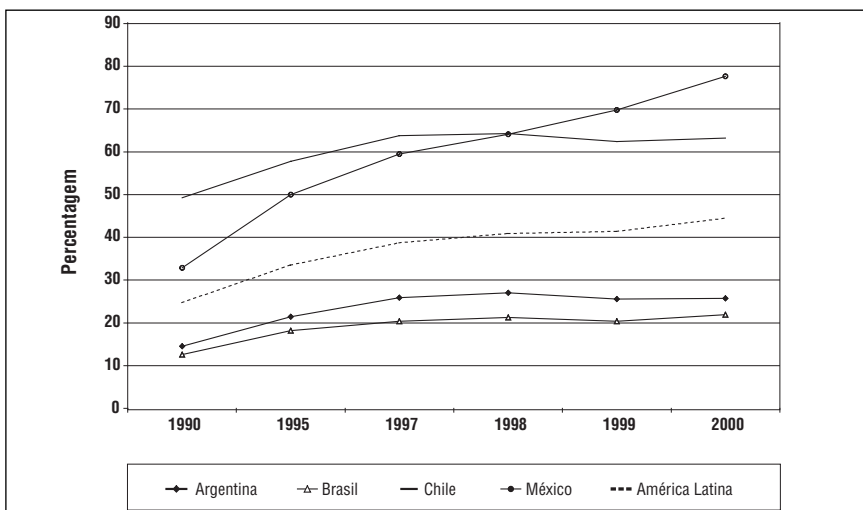
Fonte: CEPAL (1992 e 2003).

GRÁFICO 3  
CRESCIMENTO DO PRODUTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE



Fonte CEPAL (1992 e 2003).

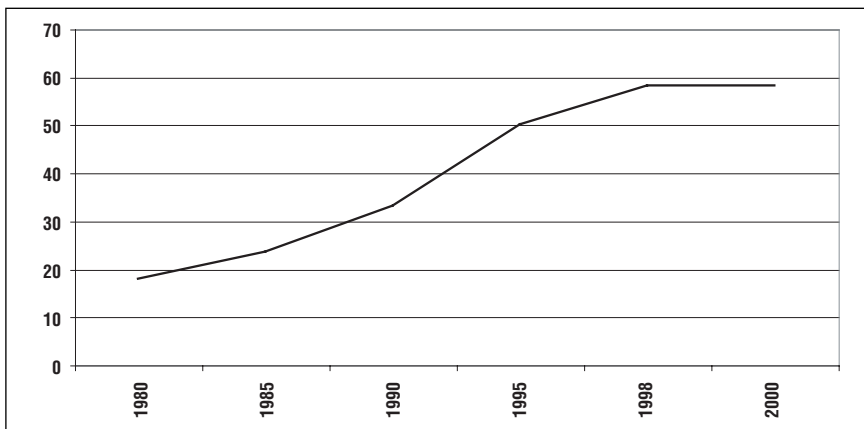
GRÁFICO 4  
COEFICIENTE DE EXPORTAÇÃO E IMPORTAÇÃO DE  
BENS E SERVIÇOS (PERCENTAGEM DO PIB)



Fonte: CEPAL (1992 e 2003).

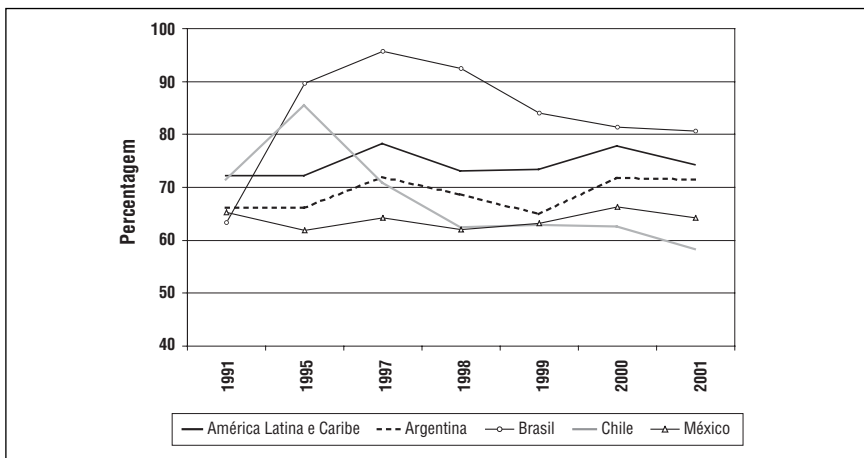


GRÁFICO 5  
 EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS MANUFATURADOS NA AMÉRICA LATINA  
 (PERCENTAGEM DO VALOR DAS EXPORTAÇÕES)



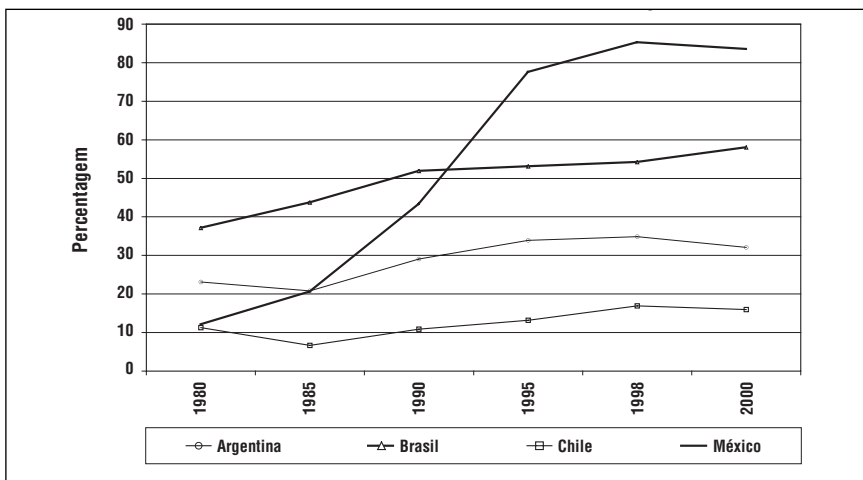
Fonte: CEPAL (1992, 1996 e 2003).

GRÁFICO 6  
 AMÉRICA LATINA E CARIBE: TERMOS DA TROCA (1989=100)



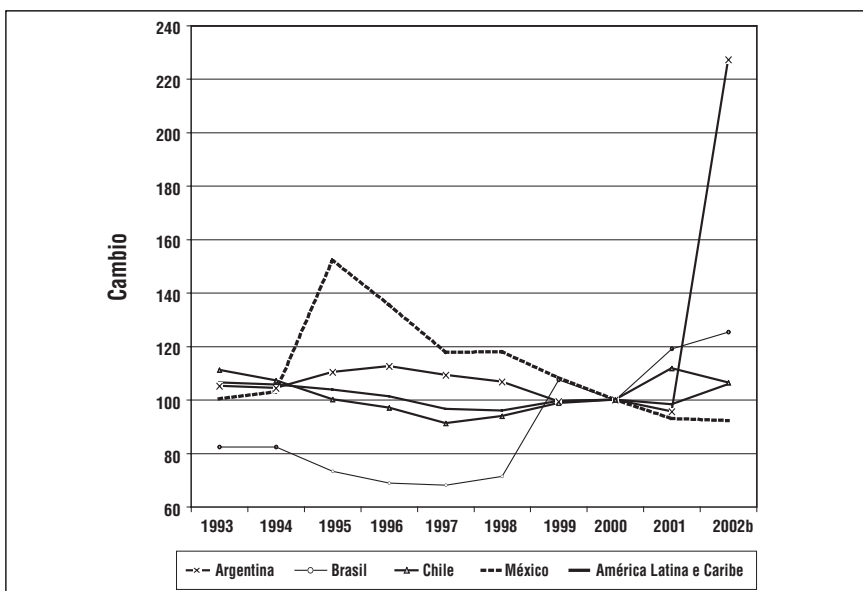
Fonte: CEPAL (1992, 1996 e 2003).

GRÁFICO 7  
EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS MANUFATURADOS  
(PERCENTAGENS DO VALOR DAS EXPORTAÇÕES)



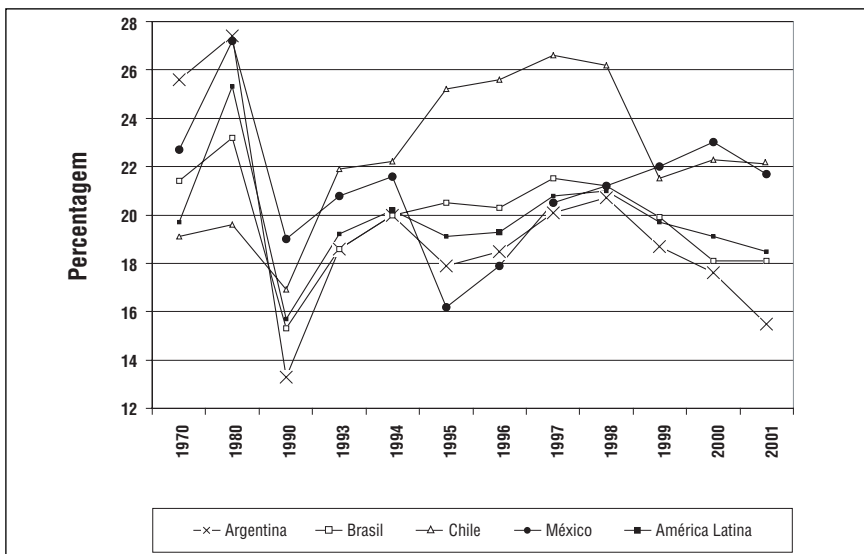
Fonte: CEPAL (1992, 1996 e 2003).

GRÁFICO 8  
CAMBIO REAL EFETIVO



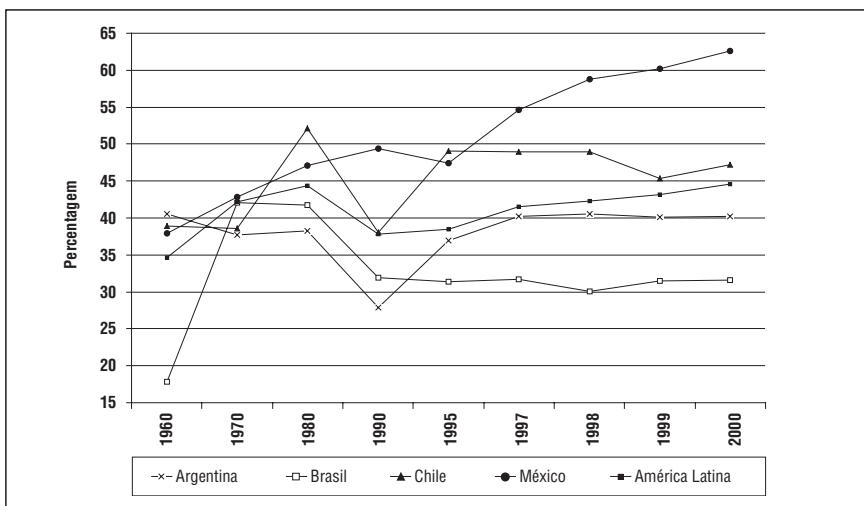
Fonte: CEPAL (1992 e 2003). Para o ano de 2002 os dados são preliminares.

GRÁFICO 9  
INVESTIMENTO EM CAPITAL FIXO



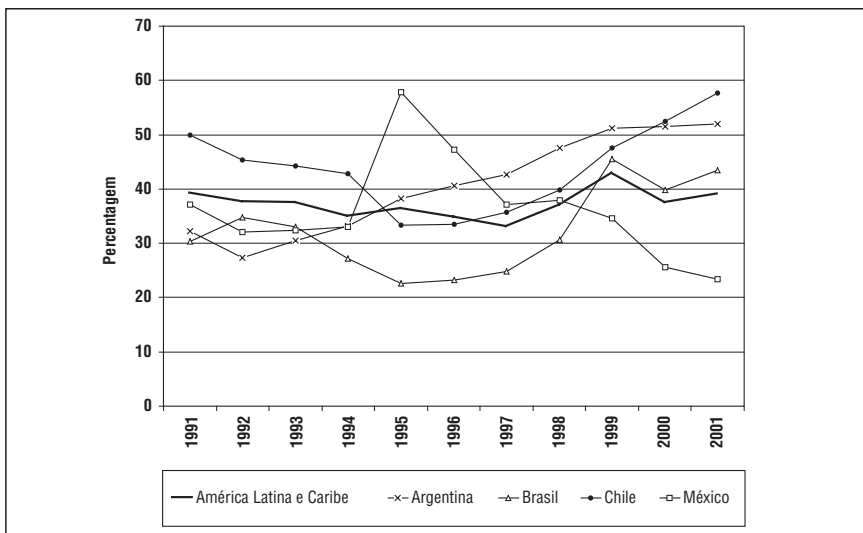
Fonte: CEPAL (1974, 1992, 1996 e 2003).

GRÁFICO 10  
INVESTIMENTO EM MAQUINARIA E EQUIPAMENTO EM  
PERCENTAGEM DA INVERSÃO BRUTA



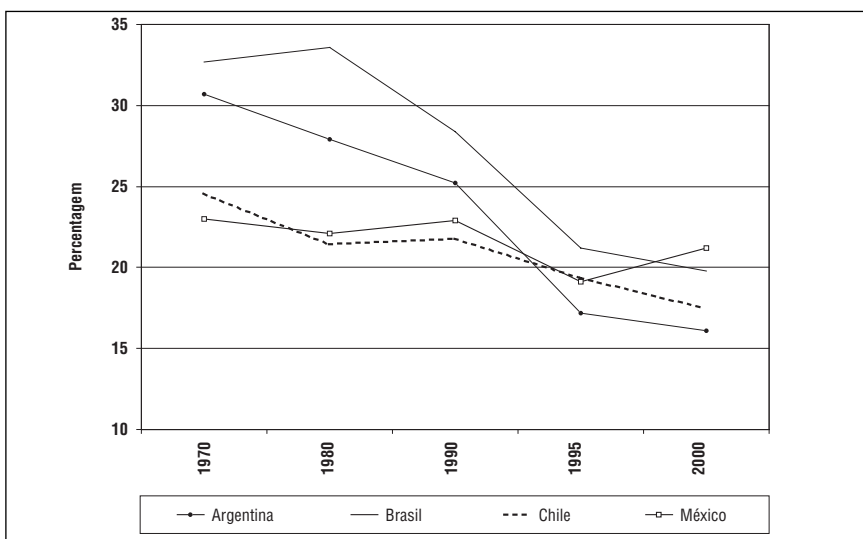
Fonte: CEPAL (1974, 1992, 1996 e 2003).

GRÁFICO 11  
*RELAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA BRUTA E PIB*



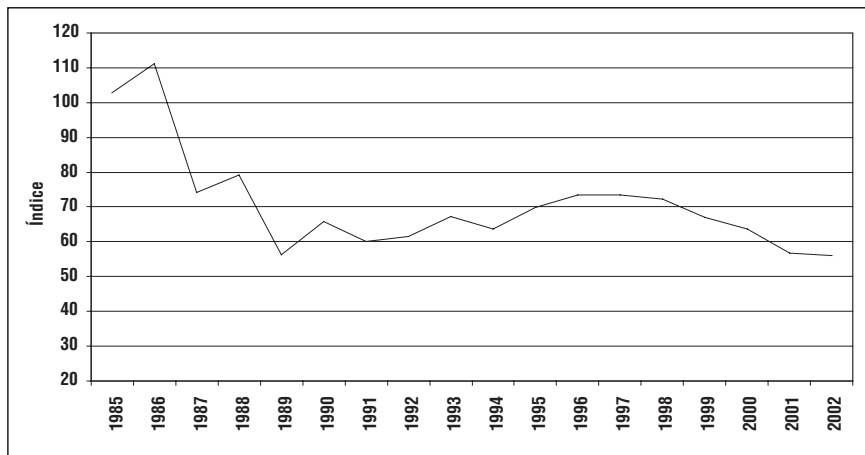
Fonte CEPAL (1992 e 2003).

GRÁFICO 12  
*PARTICIPAÇÃO DA INDÚSTRIA MANUFATUREIRA NO PIB*



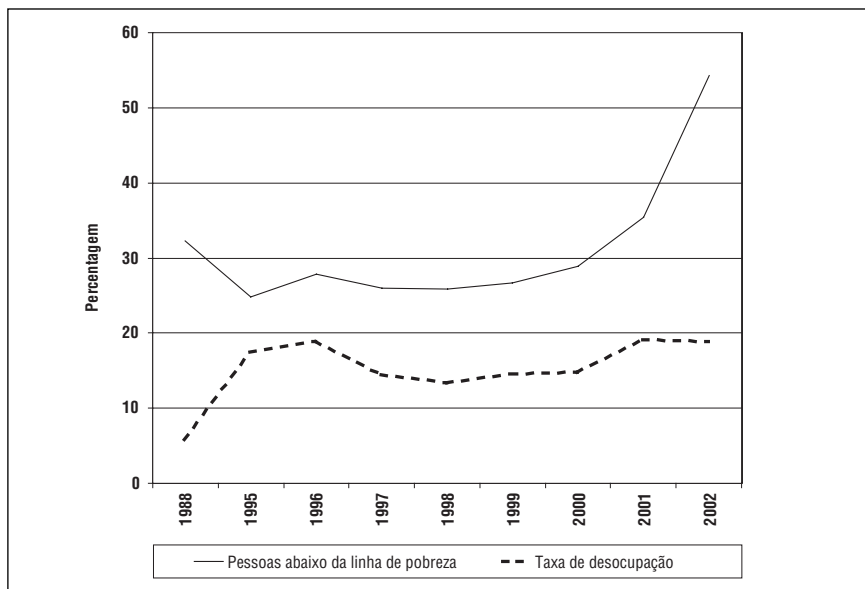
Fonte: CEPAL (1974, 1992, 1996 e 2003).

GRÁFICO 13  
*RENDIMENTO MÉDIO REAL ASSALARIADO - RMSP (1985=100)*



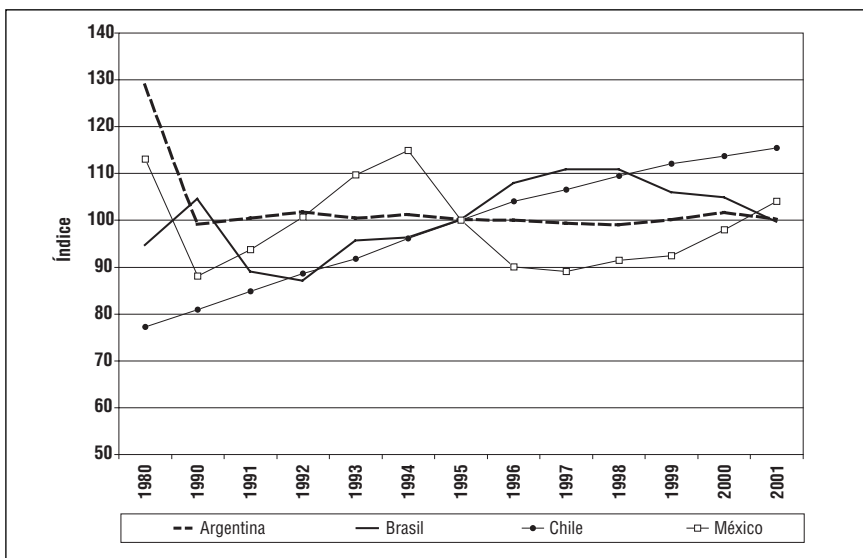
Fonte: CEPAL (1974, 1992, 1996 e 2003).

GRÁFICO 14  
*LINHA DE POBREZA E DESOCUPAÇÃO NA ARGENTINA*



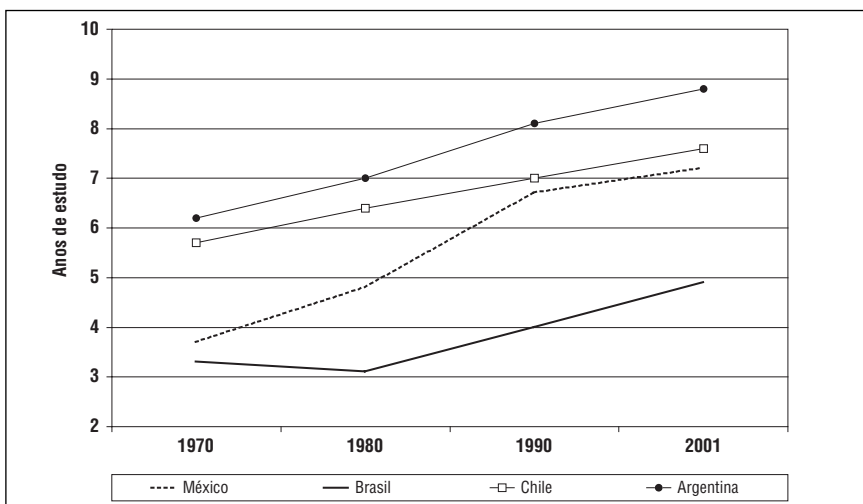
Fonte: INDEC (2003). Os dados referem-se à Grande Buenos Aires.

GRÁFICO 15  
AMÉRICA LATINA E CARIBE:  
EVOLUÇÃO DAS REMUNERAÇÕES MÉDIAS REAIS (1995=100)



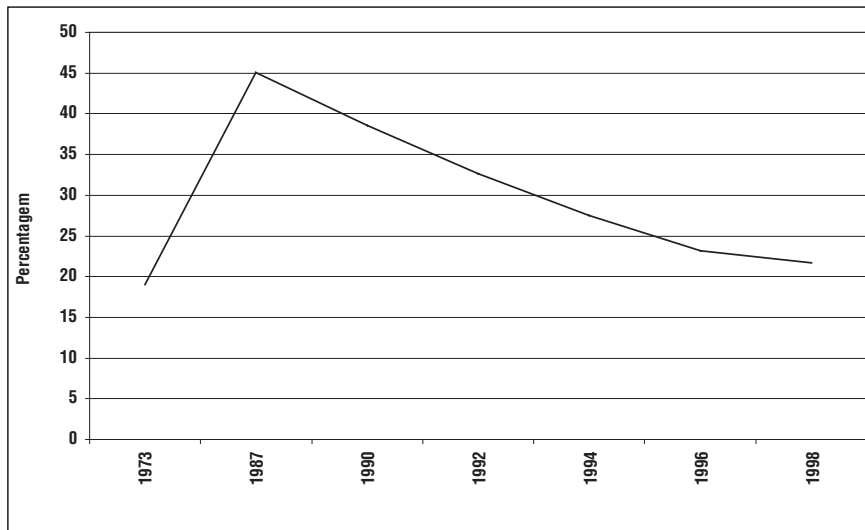
Fonte: CEPAL (1992, 1996 e 2003).

GRÁFICO 16  
ESCOLARIDADE MÉDIA DA POPULAÇÃO (MAIS DE 15 ANOS)



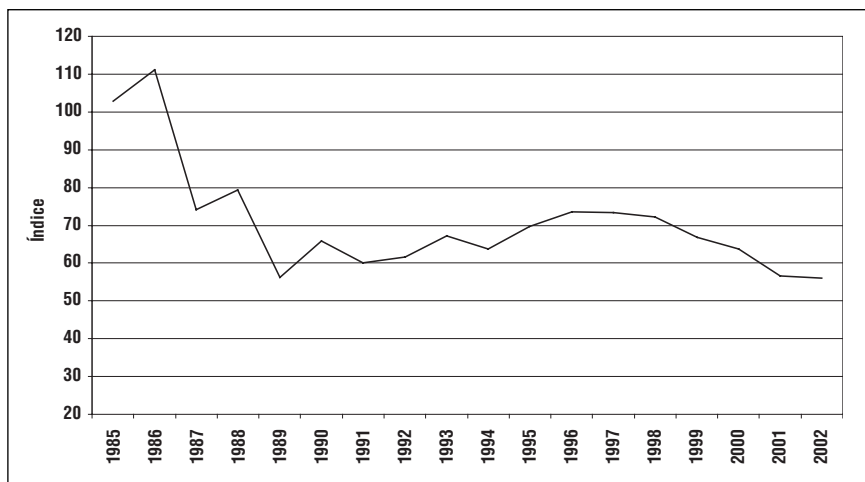
Fonte: United Nations Development Programme (2002).

GRÁFICO 17  
 LINHA DE POBREZA NO CHILE



Fonte: Pesquisa CASEN MIDEPLAN (1987). Citado de Caputo (2000: 5).

GRÁFICO 18  
 RENDIMENTO MÉDIO REAL ASSALARIADO - RMSP (1985=100)



Fonte: DIEESE (2003).

## BIBLIOGRAFIA

- Caputo, Orlando 2000 *La crisis actual de la economía chilena en los marcos de la globalización de la economía mundial*. Em <<http://www.redem.buap.mx>>. Acesso em 12/2000.
- Caputo, O. e Pizarro, R. 1973 *Dependencia y relaciones internacionales* (Costa Rica: Educa).
- CEPAL 1974 *Anuario estadístico de América Latina*. Santiago (Santiago: CEPAL).
- CEPAL 1985 *América Latina y Caribe: balance de pagos 1950-1984* (Santiago: CEPAL).
- CEPAL 1992 *Anuario estadístico de América Latina*. Santiago (Santiago: CEPAL).
- CEPAL 1996 *América Latina 15 años de desempeño económico* (Santiago: CEPAL).
- CEPAL 2003 *Anuario estadístico de América Latina*. Santiago (Santiago: CEPAL).
- DIEESE 2003 *Boletim DIEESE*. Em <<http://www.dieese.org.br>>. Acesso em 12/2003.
- Dos Santos, Theotônio 1970 "The structure of dependence" em *The American Economic Review* (USA), may .
- Dos Santos, Theotônio 1972 *Dependencia y cambio social* (Santiago: CESO).
- Dos Santos, Theotônio 1995 (1993) *Economia mundial, integração regional e desenvolvimento sustentável: as novas tendências da economia mundial e a integração latino-americana* (Petrópolis: Vozes).
- Fajnzylber, Fernando 1983 *La industrialización trunca de América Latina* (México D.F.: Nueva Imagen).
- Hofman, Andre 1998 *Latin American Economic Development: A Causal Analysis in Historical Perspective* (Rijksuniversiteit Groningen).
- INDEC 2003 disponível em <<http://www.indec.mecon.ar>>. Acesso em 01/03/2003.
- Maddison, Angus 1997 (1995) *La economía mundial 1820-1992: análisis y estadísticas* (Paris: OECD).
- Maddison, Angus 2001 *The world economy: a millennial perspective* (París: OECD).



- Martins, Carlos Eduardo 2000 “Superexplotación del Trabajo y Acumulación de Capital: Reflexiones Teórico Metodológicas para una Economía Política de la Dependencia” en *Problemas Del Desarrollo Revista Latinoamericana de Economía* (México D.F.), N° 123.
- Martins, Carlos Eduardo 2003 *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Sociologia (USP).
- Rocha, F. e Kupfer, D. 2002 *Evolução das empresas líderes brasileiras na década de 90* (Rio de Janeiro: IE/UFRJ).
- Schumpeter, J. 1989 (1938) *Business cycles: a theoretical, historical, and statistical analysis of the capitalist process* (Philadelphia: Porcupine Press).
- United Nations Development Programme 2003 *Human development reports 2002*. Em <<http://www.undp.org>>. Acesso em 27/01/2003.

MARCO A. GANDÁSEGUI, H.\*

## AMÉRICA LATINA Y EL IMPERIALISMO EN EL SIGLO XXI\*\*

DESPUÉS DE ALGUNOS AÑOS DE SILENCIO, la academia latinoamericana parece tener la intención de regresar a los análisis sobre el imperialismo. En la actualidad, sin embargo, es más común encontrar el imperialismo como categoría explicativa en el campo que suelen caminar los liberales que entre los marxistas. El debate entre los liberales se extiende desde la extrema derecha hasta los antiguos marxistas reciclados. Entre los primeros están los que plantean que el imperialismo es una “carga” moral que debe asumir la civilización occidental<sup>1</sup>. Para los segundos, el imperialismo emerge como sólido baluarte que le da orden a una civilización superior, en el mejor espíritu kautskiano del “ultraimperialismo” (Hart y Negri, 2000).

\* Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”, Universidad de Panamá.

\*\* Ponencia presentada en Puebla, México, el 26 de agosto de 2004, en la reunión del Grupo de Trabajo de CLACSO sobre Globalización y Economía Mundial auspiciada por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

---

<sup>1</sup> Ver Samuel Huntington (1999): “En el mundo multipolar del siglo XXI, las potencias inevitablemente competirán, chocarán y formarán alianzas variadas y cambiantes. Este mundo, sin embargo, no tendrá la tensión y los conflictos que caracterizan las relaciones entre la superpotencia y los grandes países regionales. Por esta razón, EE.UU.

Entre los marxistas hay quienes buscan las raíces del concepto de imperialismo regresando a las formulaciones originales de Carlos Marx: una característica siempre presente en el desarrollo del capitalismo<sup>2</sup>. Según John Bellamy Foster, el imperialismo es tan propio del capitalismo como la búsqueda de ganancias: “El imperialismo es un producto necesario del capitalismo como fuerza globalizadora” (Foster, 2002). Desde hace varios lustros, autores como Arrighi (2001: 107-138) y Wallerstein (Adames, 2002: 19-37) están decididos a criticar las nociones sobre el imperialismo, no tanto por su valor intrínseco, sino por la transposición mecánica de conocimientos generados por la aplicación del concepto en las diferentes etapas del desarrollo del capitalismo.

En este debate surge la discusión sobre la polaridad del sistema capitalista (o sistema-mundo capitalista). El mundo multipolar fue sustituido por el mundo bipolar y, finalmente, para algunos ahora es el mundo unipolar. En este debate quedan atrás el leninismo y el papel de los eslabones más débiles del sistema.

Más adelante queremos demostrar que vivimos en un sistema capitalista multipolar, cuya riqueza conceptual consiste precisamente en las múltiples contradicciones que genera su desarrollo. Después veremos los escenarios que nos ofrecen Wallerstein y Arrighi, quienes presentan un futuro desarrollo del capitalismo que debe prepararnos para la acción. Finalmente, el significado de iniciativas como ALCA y los TLC bilaterales que dan la tónica al desarrollo del capitalismo –o *la utopía del mercado total*– en los primeros años del nuevo siglo.

---

podría sentirse más cómodo como una gran potencia en un mundo multipolar menos exigente, menos competitivo y más recompensado que en el mundo donde es la única superpotencia”. Por otro lado, Edward Said (1990), en su obra *Orientalismo*, ofrece una excelente síntesis de la ideología imperialista que saturó el período decadente británico de fines del siglo XIX y a principios del siglo XX. En una charla ofrecida en Dublín en 1988 –*Yeats and Docolonization*– Said señalaba que “... hay que tomar nota que esta cultura euro-céntrica procedía sin descanso a codificar y observar todo lo relacionado con el mundo no europeo, o supuestamente del mundo periférico, con el fin de no dejar detalle sin conocer; cultura sin ser estudiada, todo pueblo y territorio sin reclamar. Todos los pueblos subyugados tenían en común que eran considerados, por naturaleza, inferiores a una Europa desarrollada, moralmente madura, superior y avanzada, cuyo papel en el mundo no europeo era gobernar, instruir, legislar, desarrollar y, cuando era apropiado, disciplinar, guerrear y, en ocasiones, exterminar a los no europeos” (las versiones originales en inglés de ambos extractos fueron traducidas por el suscrito).

2 En 1848, en *El manifiesto comunista*, Carlos Marx y Federico Engels (1973) se refieren a la incesante expansión del capitalismo que buscará nuevos territorios y nuevos mercados a escala global.

## ¿QUÉ ES EL IMPERIALISMO?

El imperialismo es la lucha entre estados-naciones capitalistas por el dominio del sistema-mundo capitalista en expansión. Quien logra ejercer el dominio debe mantenerlo sobre la base de la fuerza y, además, haciendo valer su hegemonía<sup>3</sup>.

¿Desaparece el imperialismo cuando cesan las luchas entre los estados capitalistas? ¿Puede desaparecer el imperialismo si un Estado se transforma en todo poderoso subordinado a todos los demás estados? Para consolidarse, el capital necesita voluntad política. Voluntad que descansa sobre un proyecto nacional. La nación es la expresión política del capital. La expansión del capital expresado en la voluntad política de una nación entra en contradicción con otras formaciones sociales organizadas en torno a otras voluntades políticas: naciones. Esta competencia es el objeto de estudio de la teoría del imperialismo.

Los primeros en utilizar el término *imperialismo* en América Latina fueron los leninistas. Los comunistas latinoamericanos afiliados a la III Internacional identificaron al “imperialismo” como el obstáculo principal para la consolidación de la revolución rusa y el nuevo Estado soviético. Según esta noción, la clase obrera y sus aliados tenían como tarea central la lucha contra el imperialismo. La derrota del imperialismo traería como consecuencia el triunfo del socialismo en la URSS y, a su vez, en todos los países del mundo, incluyendo a la región latinoamericana<sup>4</sup>.

El imperialismo, como consecuencia, era analizado desde una perspectiva negativa. Es decir, constituía una fuerza que bloqueaba el desarrollo de las fuerzas productivas de los países menos desarrollados, semi-coloniales y coloniales. En este período las alternativas eran, por un lado, consolidar el Estado soviético para tener una base sólida para enfrentar al imperialismo. Por el otro, extender el movimiento revolucionario a escala mundial sobre la base de una estrategia basa-

---

3 Para Gramsci (1975), hegemonía es la organización del consentimiento mediante la persuasión y la coerción.

4 Melgar Bao (2000) se refiere a la revista *El Libertador*, vocera de la Liga Antiimperialista de América, que salió a la luz en México DF entre 1924 y 1928. Según Néstor Kohen (2002), “en América Latina, los primeros marxistas del continente –fundamentalmente José Carlos Mariátegui, colateralmente Julio Antonio Mella y Aníbal Ponce– asumieron en la segunda mitad de la década de 1920 y principios de la década de 1930 esta misma filosofía con un heroico espíritu de ofensiva, subrayando el papel de la acción revolucionaria y criticando el evolucionismo al estilo de Juan B. Justo (primer traductor de *El Capital* al castellano) y el populismo de Haya de la Torre”.

da en el desarrollo desigual y combinado del capitalismo. El peruano José Carlos Mariátegui sería la excepción de esta corriente de pensamiento, proponiendo una teorización marxista original. Según Mariátegui, “la revolución latinoamericana será nada más y nada menos que una etapa, una fase de la revolución mundial. Será simple y puramente la revolución socialista. A esta palabra agregad, según los casos, todos los adjetivos que queráis: ‘antiimperialista’, ‘agrarista’, ‘nacionalista-revolucionaria’. El socialismo los supone, los antecede, los abarca a todos” (Kohen, 2002).

El debate se interrumpió con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial. Entre las consecuencias políticas de la conflagración devastadora se destaca la ampliación del bloque socialista con los estados de Europa central así como Asia, especialmente China. La teoría leninista parecía estar comprobándose: los eslabones más débiles se desprendían del sistema capitalista en la medida en que no era capaz de resolver sus propias contradicciones, obligado a medir sus fuerzas mediante guerras inter-imperialistas. Poco después se proclamó la primera revolución socialista latinoamericana en Cuba, que se plegó al bloque soviético. El imperialismo quedó aún más identificado con el proyecto de frenar el avance del socialismo que aparentaba marchar seguro hacia más triunfos.

En el contexto de la Guerra Fría se desarrolló el debate en torno a las alternativas frente al imperialismo. En el caso de América Latina, se hicieron enormes esfuerzos por establecer una teoría de la revolución socialista, que por definición era anti-imperialista y de paso “latinoamericanista”. El proyecto supra-nacional latinoamericano, originalmente concebido en el Cono Sur, se apropió de la imaginación tanto de liberales reformistas como marxistas (FitzGerald, 1998). Por un lado se discutía sobre la necesidad de impulsar el proyecto nacional de desarrollo capitalista para crear las condiciones necesarias para la revolución socialista. Muchos partidos comunistas y otros grupos se comprometieron con este proyecto. Por el otro, la revolución cubana dio pie para que surgiera con más fuerza el proyecto de desarrollo nacional pero sin capitalismo. Los movimientos revolucionarios del período se alimentaron de una variante de la teoría de dependencia para explicar el papel del imperialismo<sup>5</sup>.

La revolución latinoamericana no quedó sin respuesta. EE.UU. y sus aliados locales montaron una ofensiva contrarrevolucionaria que

---

5 Ver las obras de Theotonio dos Santos y la recopilación de Ronald Chilcote (2003).

duró un cuarto de siglo (1964-1989) y fue derrotando a los movimientos revolucionarios más maduros al igual que a los más originales. A fines de la década de 1980, en América Latina habían desaparecido los movimientos revolucionarios viables. Pero quizás más importante, no quedaban proyectos nacionales y estaba en bancarrota el “latinoamericanismo”<sup>6</sup>. En su lugar se comenzó a afianzar un proyecto que desde arriba promovía la desmovilización social, combinando un discurso “democrático” electoral con una política económica neoliberal y aplicando ajustes que rápidamente empobrecieron a los sectores trabajadores y a las capas medias<sup>7</sup>.

Sin proyecto nacional o sueño de unidad regional, desapareció del discurso toda mención del imperialismo. Al desaparecer el proyecto, el discurso anti-imperialista también se esfumó. El desplome de la URSS y sus aliados europeos, así como las reformas radicales chinas, responden igualmente a la gran derrota sufrida por el socialismo a escala mundial.

La revolución cubana, el movimiento bolivariano y los movimientos sociales que aglutinan a trabajadores, campesinos y otros sectores oprimidos son la excepción. A pesar de no encontrarse el imperialismo en los discursos de actualidad, éste sigue existiendo. Enseguida veremos cuán robusto se encuentra. Igualmente, si existe imperialismo es porque el capitalismo continúa expandiéndose, creando las mismas contradicciones entre los países del centro y de la periferia.

Como veremos, si la revolución latinoamericana experimentó un retroceso en los últimos lustros del siglo XX, el imperialismo también sufrió profundas transformaciones que deben ser objeto de un serio análisis. Las décadas de populismo (1950-1980), seguidas por la reacción neoliberal de fines del siglo XX, han transformado a los actores sociales y los han cambiado cuantitativamente. Sin embargo, estos siguen presentes. No hay duda de que las fuerzas revolucionarias de la región se están reagrupando para dar las batallas del futuro. Para ello requieren un instrumental teórico que sirva de guía para sus luchas.

## LA INCERTIDUMBRE DE WALLERSTEIN

Según Immanuel Wallerstein (2003), la hegemonía de EE.UU. experimentó transformaciones en la segunda parte del siglo XX. Por hege-

---

6 Sobre el latinoamericanismo, ver Rui Mauro Marini (1993) y Soler Ricaurte (1999).

7 Las nuevas identidades y los planteamientos sectoriales.

monía Wallerstein entiende primero que EE.UU. controlaba el mercado mundial. A su vez, tenía un poder militar incontestable. En tercer lugar, su cultura era la cultura a la cual aspiraban todos los países del mundo. Según Wallerstein, EE.UU. ha perdido su hegemonía. “EE.UU. ha perdido su legitimidad y por eso ya no se puede decir que es hegemónica. Lo crucial es que su poder ya no es legítimo”. Según Wallerstein, EE.UU. enfrenta a cuatro competidores para conservar su papel hegemónico: Europa, el Lejano Oriente, los movimientos sociales y las propias contradicciones del desarrollo del capitalismo.

En la próxima década, dice Wallerstein, Europa tomará decisiones muy importantes con relación a su proyecto como entidad política. ¿Cómo procederá para recuperar su posición del pasado? Para Wallerstein, “será muy difícil pero logrará reconstruirse y, además, creará un Ejército. Esto preocupa a EE.UU. porque tarde o temprano el Ejército europeo se acoplará con el Ejército ruso”. En relación con Oriente, Wallerstein observa una tendencia hacia un acercamiento estratégico –con características económicas y políticas– entre China, Japón y una Corea unificada. Según Wallerstein, “si Oriente quiere tener un papel independiente en el mundo tendrán que moverse en esa dirección”.

Además de Europa y el Lejano Oriente, Wallerstein plantea el reto que representa para EE.UU. el Foro Social Mundial. “Creo que es aquí donde se encuentra la acción. Es el movimiento social más importante en el escenario mundial y el único capaz de jugar un papel significativo. Ha crecido muy rápidamente y tiene muchas contradicciones internas que no deben subestimarse”. A Wallerstein le interesa destacar que el movimiento desatado por el Foro Social no tiene un centro jerárquico, tolera una gran variedad de corrientes y, al mismo tiempo, es representativo.

James Cockcroft (2004), coincide con Wallerstein y enumera los movimientos que considera subestimados en la región. “Aunque al largo plazo China pudiera constituir el desafío principal a EE.UU.”, dice Cockcroft, “el desafío más grande está en la nueva ola de movimientos sociales y la radicalización política electoral en América Latina”. El autor destaca cinco puntos que en su opinión son frecuentemente subestimados:

- el rol de los indígenas, notablemente en Bolivia, Perú, Ecuador, Guatemala y México;

- el rol de las mujeres y de la gente pobre, en la resistencia y ofreciendo liderazgo;
- el rol de la juventud, en las calles durante el *Argentinazo* de 2001 y en los movimientos contra la impunidad de los oficiales militares durante las guerras sucias;
- el rol de los campesinos y sindicalistas, quienes desarrollan nuevas formas de lucha contra los patrones y los líderes corruptos de sindicatos que sirven a los patrones; y
- el creciente reconocimiento entre los pueblos de América Latina de la necesidad de vincular sus luchas a escala internacional.

Wallerstein no se olvida además de los conflictos entre los propios capitalistas, que constituyen una de las contradicciones más importantes en el desarrollo del capitalismo. “La contradicción política básica del capitalismo a lo largo de su historia es el interés común que tienen todos los capitalistas frente a una creciente lucha de clases. Al mismo tiempo, todos los capitalistas son adversarios de todos los demás. Esta contradicción fundamental del sistema será muy explosiva en el futuro” (Wallerstein, 2003).

Según Wallerstein, el sistema-mundo capitalista se enfrenta a tres retos que le resulta cada vez más difícil resolver. Son retos que precisamente surgen como consecuencia del éxito del sistema mundo capitalista. Por un lado, la desruralización. Con este término quiere decir que la demanda de trabajadores para laborar como asalariados se ha hecho mundial y la accesibilidad a fuentes baratas de esta mercancía tan especial se hace cada vez más difícil. Este aumento del costo de la fuerza de trabajo, como consecuencia, incide en forma negativa sobre las ganancias de los inversionistas.

Un segundo reto que enfrenta el sistema-mundo capitalista son los crecientes costos de los recursos naturales. El incremento de estos costos se debe en gran parte a que el sistema mismo es incapaz de conservar los recursos naturales y tiende a destruirlos en forma sistemática. El resultado de este aumento de los costos de las externalidades se traduce en la disminución de las ganancias de los inversionistas.

Por último, el tercer reto, la llamada democratización. Hay que entender la democratización tanto desde el punto de vista de la movilización como de la institucionalización. La movilización de los pueblos en torno al discurso de la democracia y de la igualdad demanda cada vez más y mejores servicios sociales, así como más y mejores



oportunidades. La movilización obliga a las administraciones políticas –llámense estados– a buscar los recursos para satisfacer estas exigencias. Dichos recursos se consiguen a través de los impuestos que los estados nacionales recaudan. El incremento constante de los impuestos también afecta negativamente las ganancias de los inversionistas (Gandásogui, 2002: 5-19). Richard B. Du Boff presenta una síntesis de la evolución que ha experimentado el poderío de EE.UU. en la última mitad del siglo XX (Du Boff, 2003) y destaca cómo ha perdido terreno en el campo de la producción industrial, en las finanzas internacionales y en las inversiones extranjeras.

En 1950 la economía de EE.UU. generaba la mitad del producto bruto del mundo. A principios del siglo XXI, su producción representa el 21% del total mundial. En 1950 el 60% de la producción manufacturera del mundo era creada en EE.UU. En 1999 representaba el 25%.

Empresas que no eran de EE.UU. dominaban el sector industrial en 2002. Nueve de las diez industrias electrónicas y de equipo eléctrico más grandes del mundo no eran norteamericanas. A su vez, ocho de las diez industrias de automóviles, siete de las diez refinadoras de petróleo, seis de las diez compañías de telecomunicaciones, cinco de las diez empresas farmacéuticas, cuatro de las seis productoras químicas, y cuatro de las siete líneas aéreas, no son de EE.UU. De los veinticinco bancos más grandes del mundo, diecinueve no eran de EE.UU., haciendo la salvedad de que los dos más grandes –Citigroup y Bank of America– son norteamericanos.

En la década de 1990 las ventas mundiales de las cien multinacionales más grandes de EE.UU. disminuyeron de 30 a 25%. En cambio, la participación de las multinacionales de la Unión Europea creció de 41 a 46%.

El 21% de las inversiones directas en el mundo en 2001 era de origen norteamericano, comparado con el 47% en 1960. Entre 1996 y 2001, el 17% de las nuevas inversiones extranjeras eran de EE.UU. Gran Bretaña, Francia y Bélgica reunían el 37% de la inversión extranjera en el mundo.

Entre las veinte fusiones internacionales más grandes que se efectuaron en el período entre 1987 y 2001, sólo dos fueron encabezadas por multinacionales norteamericanas (General Electric y Citigroup). Representaron el 5% del valor de todas las fusiones realizadas en esos años.

## LOS AJUSTES Y ACOMODOS DE ARRIGHI

### SOLUCIONES A LA CRISIS DE HEGEMONÍA DE EE.UU.

Según Giovanni Arrighi (2003: 25-26), la crisis de acumulación (o de sobreproducción) del capitalismo norteamericano puede resolverse siguiendo tres alternativas distintas. En primer lugar, “los viejos centros de poder pueden frenar el avance de la historia capitalista de los últimos 500 años. Esta historia se caracteriza por una sucesión de cambios en los altos mandos directivos de la economía-mundo capitalista. Esta tendencia se encuentra actualmente presente en el proceso de expansión financiera. La tendencia, empero, es enfrentada por las políticas belicistas de la vieja guardia que es capaz –por medio de la fuerza, de la simulación o de la persuasión– de apropiarse del capital excedente que se acumula en los nuevos centros y crear finalmente un imperio global”. Resultado: dominación sin hegemonía.

Una segunda alternativa se caracterizaría por “el acceso a los altos mandos directivos de la economía-mundo por parte del capital del Lejano Oriente asiático, como resultado del fracaso de la “vieja guardia” conformada por los países capitalistas de Europa occidental y EE.UU. La historia del capitalismo continuaría pero bajo condiciones muy diferentes a las que han predominado en los últimos siglos”. Resultado: dominación y nueva hegemonía.

Por último, la tercera alternativa puede ser un incremento continuo de la violencia que termine con el orden mundial. “Parafraseando a Schumpeter, el orden mundial conocido durante los últimos 500 años puede consumirse en los horrores de un espiral de violencia. En este caso, la historia del capitalismo llegaría a su fin, reproduciendo el caos originario que ha reproducido en una escala creciente con cada transición. Si esto significa el fin de la historia del capitalismo o el fin de la historia de la humanidad, es imposible predecir” (Arrighi, 1994: 355-6).

### LA CRISIS DE HEGEMONÍA Y LA BIFURCACIÓN

Según Arrighi, el enfrentamiento o bifurcación que representa la tendencia hacia la formación de un mundo-imperio centrado en Occidente y de un mundo-mercado anclado en Oriente tiene serias consecuencias sociales. Las posibilidades de que una u otra tendencia prevalezca dependen de la capacidad que tiene cada una para resolver los problemas que deja sin resolver la hegemonía de EE.UU.

Arrighi considera que el reto principal que enfrenta el sistema-mundo es cómo resolver el aparente distanciamiento entre esa pequeña minoría de la población mundial (entre el 10 y 20%) que concentra la riqueza, y el resto (Arrighi y Silver, 1999: 289). “El rápido crecimiento económico de China puede influir en la solución a ese problema”. A pesar de ello, Arrighi sostiene que existen dos grandes obstáculos a una transición “no-catastrófica” hacia un orden mundial más equitativo. El obstáculo más inmediato lo constituye la resistencia de EE.UU. a efectuar ajustes y acomodarse a las nuevas circunstancias. Arrighi recuerda que en el caso de las transiciones de los sistemas-mundo británico y holandés, fue tanto la aparición de nuevas potencias agresivas (bélicas) como la falta de flexibilidad para acomodarse lo que resquebrajó su hegemonía.

Para Arrighi no existe en la actualidad una nueva potencia que pueda poner en jaque el sistema-mundo centrado en EE.UU. Incluso, EE.UU. está en mejores condiciones que Gran Bretaña hace un siglo para convertir su hegemonía declinante en una dominación abierta (explotación). Esto dependería de la capacidad que tenga para ajustarse y acomodarse al creciente poderío económico del Lejano Oriente. Sería la línea a seguir para asegurar una transición no catastrófica hacia un nuevo orden mundial. Arrighi asegura que si el sistema se resquebraja en un futuro próximo, será por culpa de la resistencia de EE.UU. a efectuar los ajustes necesarios y buscar las mejores formas para acomodarse (Arrighi y Silver, 1999: 289-9).

Existe un segundo obstáculo a la solución del enfrentamiento o bifurcación, según Arrighi, que se refiere a la capacidad por verificarse por parte del Lejano Oriente de “crear un camino nuevo para su propio desarrollo y para el resto del mundo que se diferencie radicalmente del actual que está en un punto muerto. Este es un punto que los grupos dominantes en Oriente apenas han comenzado a ponderar”.

#### EL FIN DE LA BELLE EPOQUE

Para Arrighi hay tres conclusiones importantes que arrojan las preguntas presentadas en los dos libros mencionados, las cuales pueden ser útiles para entender la actual coyuntura y el futuro. En primer lugar, la *belle époque* de EE.UU. parece haber llegado a su fin y estamos en el umbral de la crisis terminal de su hegemonía. EE.UU., sin embargo, sigue siendo el país más poderoso, pero su relación con el resto del mundo puede describirse como de dominación sin hegemonía.

Segundo, la crisis terminal de la hegemonía de EE.UU. está siendo provocada no por la emergencia de otras potencias agresivas sino por la resistencia de este a ajustarse a los cambios y acomodarse en el nuevo mundo que está haciendo su aparición. La descripción que hizo EE.UU. de Irak como una nueva potencia nunca fue aceptada con seriedad. Arrighi señala que la estrategia de seguridad nacional adoptada por el gobierno del presidente Bush en 2002 –para resistir cualquier ajuste o acomodo a las nuevas realidades– va mucho más allá de la visión desarrollada por él en los libros ya citados. Arrighi compara la crisis terminal de la hegemonía de EE.UU. con un caso de intento de “suicidio” por parte de una gran potencia que supera cualquier situación histórica previa.

En tercer lugar, Arrighi apunta a la posibilidad de un estado de caos sistémico. Sin embargo, no se compromete a señalar si se trata de un estado permanente o de transición. Otra posibilidad es que la transición que se está observando se produzca rápida y limpiamente. Arrighi agrega que una fuerza significativa que frenaría la tendencia hacia el caos sistémico sería la consolidación del renacimiento económico del Lejano Oriente con China a la cabeza. Tendencia que según Arrighi es reforzada y no debilitada por la resistencia de EE.UU. al ajuste y al acomodo.

Según William Greider en el artículo “The End of Empire” (2003), EE.UU. y el sistema global enfrentarán en el futuro cercano muchos obstáculos y sorpresas. Hace algunos años, Japón, que es el socio norteamericano más vulnerable, propuso negociar un “techo” en relación a su déficit comercial con EE.UU.: un Tratado de Comercio Administrado, propuesta que fue rechazada por EE.UU. Greider cita a una de sus fuentes, que explica que “una de las estrategias de Japón es evitar que EE.UU. cometa alguna torpeza en los próximos 15 años. Para esa época serán autosuficientes en Asia y podrán avanzar sin EE.UU.”.

La resistencia a los cambios (a los ajustes y acomodados) por parte de EE.UU. puede contribuir a entender la doctrina de los ataques preventivos desarrollados por la actual administración en Washington. Según Harries (2004), el impulso y el tono de la nueva doctrina dominante en Washington “rechaza la noción tradicional de hegemonía que se apoya sobre el uso del poder en forma prudente y restringida, que disimula la fuerza y busca, por todos los medios, el consenso y el convencimiento”. Harries recuerda que en la década de 1940, cuando EE.UU. ya era el poder dominante en la alianza atlántica, actuaba bus-

cando el consenso. Según Harries, EE.UU. se esforzaba por crear una red de instituciones que le permitiera desarrollar iniciativas en forma cooperativa pero siempre como *primus inter pares*. Esta visión contrasta con los enunciados del actual secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, quien plantea que “lo peor que se puede hacer es permitir que una coalición determine cuál es la misión”.

## ALCA y TLC

En América Latina la agresividad militarista de EE.UU. del período 1964-1989 que acompañó el período desarrollista y populista se ha desplazado al terreno de lo económico (con las excepciones conocidas). ALCA y los TLC son las nuevas armas económicas de dominación y hegemonía. Según Joseph Stiglitz, “el gobierno Bush no ha dejado de alardear de que dicho tratado ejemplifica la manera como su política económica permite construir nuevos lazos y amistades alrededor del mundo, lo cual resulta de capital importancia en momentos en que la política exterior norteamericana deja mucho que desear. Se supone que la firma de esos acuerdos comerciales muestra nuestra generosidad hacia los gobiernos moderados, nuestro deseo de ofrecer una recompensa (en lugar del proverbial palo) a todos aquellos que se comporten razonablemente” (Stiglitz, 2004).

Mientras que en algunas partes del mundo EE.UU. ha tenido que repartir “palos”, como dice Stiglitz, en América Latina ha desarrollado con relativo éxito su política de ajustes económicos neoliberales. La nueva política hemisférica trasciende lo económico e invade los demás terrenos de la vida pública, privada y cotidiana. La nueva política ha sido denominada la utopía del mercado total (o la utopía autoritaria). Según Edgardo Lander, “hoy tiende a imponerse globalmente, tanto ideológica como en términos fácticos, una potente utopía de construcción del futuro que podemos llamar la utopía del mercado total. No se trata de un inicuo imaginario abstracto, sino del diseño de un orden global que cuenta con los más poderosos dispositivos comunicacionales, políticos y, con frecuencia, militares” (Lander, 2004).

Lander agrega que “la utopía del mercado total es el imaginario al cual los criterios de asignación de recursos y de toma de decisiones por parte del mercado conducen al máximo del bienestar humano y por ello es tanto deseable como posible la reorganización de todas las actividades humanas de acuerdo a la lógica del mercado”. Polanyi lo llamaría la sociedad del mercado, que “quiere decir que el funcionamiento de la

sociedad se da como un apéndice del mercado. En lugar de estar la economía enmarcada en las relaciones sociales, las relaciones sociales están enmarcadas en el sistema económico” (Polanyi, 1997).

Según Grain, “los procesos de privatización, globalización y desregulación de la economía se han impuesto durante la última década y media a través de diversos mecanismos, entre los cuales la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha sido el más importante. A partir de 1995, EE.UU. consideró que las negociaciones en la OMC no siempre se movían con la celeridad que ellos deseaban e impulsó negociaciones para la formación de áreas regionales de libre comercio. Las primeras negociaciones que lograron despegar, ese mismo año, fueron aquellas para formar el ALCA, o Área de Libre Comercio de las Américas. Desde entonces, EE.UU. ha intentado sin mayor éxito desarrollar igualmente negociaciones regionales en África y Asia” (Grain, 2004: 26-31).

La iniciativa norteamericana no pasó desapercibida. Según señala Grain, “los pueblos del mundo entero han sufrido los efectos del llamado libre comercio y paulatinamente se han ido desarrollando procesos de rechazo al modelo económico imperante. El descontento tuvo una expresión dramática en 1999 en Seattle, donde miles de activistas sociales del mundo entero desarrollaron varios días de protesta en contra de los ministros de más de 80 países de la OMC que se reunían para seguir avanzando en los procesos de globalización. A partir de allí, el descontento se ha expresado de manera cada vez más masiva y múltiple”.

Las protestas han continuado. En 2003 la reunión de ministros celebrada en Cancún enfrentó las mayores manifestaciones realizadas hasta el momento, con una fuerte presencia de representantes de movimientos campesinos de diversas partes del mundo. Las protestas lograron que las negociaciones no pudiesen seguir el cauce planificado por los diversos gobiernos. Muchos países no industrializados entendieron que seguir entregando sus países y economías tan abiertamente podía tener costos políticos importantes. Mientras tanto, EE.UU. y Europa no justificaban sus subsidios codo a codo con la exigencia de eliminar cualquier protección a la agricultura campesina de los países en desarrollo.

Grain agrega que el resultado fue que la reunión de Cancún terminó en forma adelantada y sin acuerdos. Unas pocas semanas después se reunieron los ministros que negociaban el ALCA en Miami. Las protestas se repitieron, a pesar de un despliegue policial pocas

veces visto. Una vez más, el espacio de maniobra y entrega por parte de los gobiernos latinoamericanos se vio reducido por la presión social. El gobierno de Brasil defendió algunas condiciones mínimas para su industria y agricultura, imposibilitando llegar a un acuerdo. Al igual que la OMC en Cancún, la reunión del ALCA en Miami terminó de manera adelantada y sin consenso posible.

Según Grain, “quedó demostrado que la presión social, si es lo suficientemente masiva y decidida, puede detener incluso aquello que se quiere presentar como inevitable. Pero justo en el momento en que se dice que la OMC fue derrotada en Cancún y el ALCA colapsó en Miami, vemos que una epidemia de “trataditis” –en su variante bilateral– parece recorrer el mundo. Estados Unidos se ha acercado a más de veinte países para iniciar formalmente tratados de libre comercio bilaterales, y ya ha firmado con varios de ellos. Cada intento de tratado se presenta como una iniciativa indispensable para la necesaria superación de trabas inaceptables en tiempos modernos”.

El análisis de Grain señala que “los TLC son un intento de acelerar el paso a través de las negociaciones bilaterales o sub-regionales. Estados Unidos ha sido muy explícito al respecto y su estrategia ha sido denominada “liberalización competitiva”. Consiste en acercarse y presionar a los países más débiles o sumisos, firmar con ellos y avanzar hasta que los países que han mostrado algún interés por mantener algún grado de soberanía, ceden por aislamiento”. Por ello la firma con Chile y Centroamérica, que desde el punto de vista de EE.UU. no tienen importancia económica. Por ello también el apuro para celebrar TLC con Panamá, República Dominicana, y los países andinos.

“Debido a la presencia de tanta negociación, puntualiza Grain, se hace difícil seguirle el paso a cada proceso en marcha, más aún cuando todos ellos se llevan a cabo en medio del secreto. Sin embargo, a partir de los procesos ya terminados y de los textos ya firmados y publicados, es posible ver que lo que está ocurriendo es la imposición de moldes preestablecidos. De hecho, EE.UU. ya ha hecho saber que el molde que les interesa generalizar es el texto firmado por Chile. Por ello, las negociaciones se centran sólo en modificaciones formales y muy escasas, mientras la propaganda quiere hacernos creer un conjunto de mitos acerca de lo que está en juego” (Grain, 2004).

Stiglitz agrega que “la política del presidente Bush es incomprendible e hipócrita. Mientras habla de campañas mundiales contra el SIDA y ofrece considerables sumas de dinero para respaldarlas, lo que da con una mano lo está quitando con la otra. En mi opinión, la

mayor parte de los norteamericanos estaría a favor de permitir un acceso más generalizado a los medicamentos genéricos, capaces de salvar vidas. Las pérdidas de las compañías farmacéuticas serían pequeñas y, con toda seguridad, se compensarían con creces gracias a los enormes beneficios fiscales que hoy reciben del gobierno norteamericano” (Stiglitz, 2004).

Según Raúl Moreno, “pese a que los TLC son promocionados por los gobiernos con la etiqueta del ‘libre comercio’, estos tratados incorporan en sus contenidos aspectos que trascienden de lo que estrictamente se refiere a la exportación e importación de bienes. Incursionan en áreas tan diversas como son las inversiones, los derechos de propiedad intelectual, las compras gubernamentales, los servicios, las políticas de competencia, las telecomunicaciones y el sector financiero, entre otros. Por esta vía definen el marco que determina la orientación de las políticas públicas de las pequeñas economías suscriptoras del tratado” (Moreno, 2004).

A través de estos contenidos “extra-comerciales” los TLC invaden competencias soberanas de los estados como la definición de las políticas económicas nacionales y el control de servicios estratégicos, y afectan el cumplimiento y vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales de la población a través de la normativa establecida en los capítulos de compras gubernamentales, comercio de servicios, derechos de propiedad intelectual e inversiones, que promueven los procesos de privatización de los servicios públicos por la vía de las concesiones.

Estamos frente a un instrumento con amplios alcances, que incorpora entre sus contenidos una gama de mecanismos que conjugu prohibiciones a los gobiernos con derechos para las empresas extranjeras en materia de inversiones, tratos no discriminatorios, derechos de propiedad intelectual, “liberalización” de servicios y acceso a las licitaciones públicas. El TLC garantiza la legalización de privilegios y los convierte en derechos para las empresas transnacionales. Con su ratificación por parte de los órganos legislativos de cada país, estos tratados se convierten en ley de la República con mayor jerarquía jurídica que toda la legislación secundaria; no así en EE.UU.

La estructura y contenidos capitulares de los TLC responden a una lógica transversal que privilegia la ganancia por encima de los derechos humanos y la sustentabilidad. Es abrumador y desproporcionado constatar cómo estos tratados contienen una extensa lista de derechos otorgados a las empresas extranjeras, que contrasta con la



omisión entre sus contenidos de mecanismos que garanticen el cumplimiento de los derechos sociales y económicos y de la conservación de los ecosistemas.

EE.UU. procura establecer ventajas en relación con cuatro áreas (Grain, 2004): contratos gubernamentales, rubros farmacéuticos, rubros agrícolas y propiedad intelectual.

El capítulo de propiedad intelectual le otorga garantías legales a EEUU para:

- a. apropiarse y monopolizar seres vivos y sus partes sin excepción (incluidas plantas, animales, genes y tejidos humanos). Ello impedirá y convertirá en delito la libre reproducción de plantas y animales y el libre intercambio de semillas;
- b. apropiarse e impedir la circulación y el uso de conocimiento e información, incluido el conocimiento tradicional y el científico;
- c. monopolizar la producción y venta de medicamentos; impedir que otros fabriquen medicamentos baratos incluso para enfermedades de gran importancia social como la malaria, la tuberculosis o el SIDA;
- d. apropiarse de las creaciones artísticas y culturales, inclusive todo tipo de música, literatura, danzas, diseños, y permitir su uso, expresión o circulación exclusivamente en contra de un pago;
- e. impedir la actividad creativa en informática cuando ella ponga en peligro determinados monopolios;
- f. apropiarse e impedir el libre uso de rezos, íconos, símbolos y rituales;
- g. impedir la fotocopia de textos, incluso con fines de estudio;
- h. castigar con multas y cárcel a quienes no acaten o sean acusados de no acatar las reglamentaciones anteriormente descritas;
- i. lograr lo anterior sin necesidad de probarlo; el acusado debe mostrar su inocencia;
- j. perseguir a quien supuestamente tenga la sola intención de no acatar algunas de las normas anteriores;
- k. no se librarán de las sanciones anteriores profesores, estudiantes, investigadores, escuelas, universidades, bibliotecas públicas o archivos nacionales (Grain, 2004).

El capítulo sobre rubros agrícolas también tiene su lógica para EE.UU. Según datos de la OMC, la Unión Europea y EE.UU. concentran el 51,8% de las exportaciones agrícolas mundiales, de las cuales el 81,4% corresponde apenas a quince países, mientras que entre los más relevantes de América Latina están Brasil con el 3,4%, Argentina con el 2,2%, México con el 1,7% y Chile con el 1,3%. En materia de importaciones la Unión Europea y EE.UU. alcanzan el 51,2% del total, mientras en América Latina el más representativo es México con el 2,2%. A escala mundial, la importancia en este rubro de otros países eminentemente agrícolas es casi imperceptible. Más aún, los países de la zona ecuatorial, entre los trópicos, donde se ubica la mayor cantidad de agricultores/as, son catalogados como mercados donde incursionan cada vez más los productos transnacionales (León, 2003).

Según un despacho de noticias de la agencia Bloomberg, “el ingreso agrario de Estados Unidos llegó a un récord de 65 mil millones de dólares en 2003, un tercio más que el año anterior, por las mayores exportaciones y casi 20 mil millones en subsidios del Gobierno”, dijo la secretaria de Agricultura, Ann Veneman (Bloomberg, 2003).

“Las ventas de granos, carne y otros productos del agro a compradores del exterior totalizarán (en 2003) 56.200 millones de dólares, más de 5% por encima del año pasado”, dijo Veneman en un discurso en el Foro de Farm Journal en Washington. Se calcula que las exportaciones subirán a 59.500 millones de dólares en 2004, cerca del récord de 60 mil millones de dólares de 1996.

Según la secretaria Veneman, “parte del avance se debe a mejores perspectivas de exportaciones”. Agregó que el ingreso agrario y las exportaciones seguirán siendo fuertes todo el año que viene. La demanda de productos agrarios se ve estimulada por el menor valor del dólar, la baja inflación y los bajos intereses, y por los recortes impositivos dispuestos por el presidente George W. Bush.

Los futuros de la soja subieron a fines de 2003 en 36% respecto al año anterior, en parte por las fuertes exportaciones, en especial a China. Los pedidos de soja, maíz, trigo y algodón de importadores extranjeros en 2003 superan ampliamente a los del año anterior, según un informe del Departamento de Agricultura.

Según la agencia Bloomberg, las órdenes de compra de maíz, el principal cultivo de EE.UU., subieron 26% en el año comercial que empezó el 1 de septiembre de 2003. Los pedidos de soja aumentaron en un 20%. Los pedidos de trigo para la temporada comercial iniciada el 1° de junio de 2003 subieron 28% y los de algodón para la tem-

porada que empezó el 1º de agosto de 2003 subieron en un 38%, según el informe.

Según Du Boff (2003), EE.UU. también ha desarrollado una agresiva política agrícola interna. Sólo dos meses después de aumentar los aranceles del acero en 2002, el presidente Bush aprobó una ley de subsidios para el sector agropecuario aumentando en un 80% el apoyo existente a un costo de US\$ 190 mil millones distribuidos en diez años.

La estrategia de EE.UU. en América Latina no es homogénea. EE.UU. entiende bien cuáles son los niveles de desarrollo económico y político de cada país y subregión. Podemos decir que ha dividido la región en cuatro áreas. Con cada una de estas áreas ha establecido una estrategia propia de negociación. Este análisis heterogéneo se realiza a pesar de los elogios del Departamento de Estado en el sentido de que la región latinoamericana goza de una nueva homogeneidad producto de la existencia de regímenes electorales y democráticos.

En primera instancia, EE.UU. identifica países donde el proceso de ajuste económico ha avanzado de manera más satisfactoria. En esta área se encuentran Chile y México. En el caso de Chile (Lara Cortés, 2004), la dictadura de Pinochet (1973-1991) ablandó a los sectores productivos y reprimió a los sectores populares con relativo éxito. Los gobiernos de la Concertación (1991-2004) han continuado las políticas de ajuste y acaban de firmar un TLC con EE.UU. En el caso de México, los gobiernos de Salinas y Zedillo (1988-2000) sentaron las bases para profundizar los ajustes y sellaron su TLC norteamericano en 1994.

En segunda instancia, EE.UU. ha elaborado una lista de países con serios problemas de desarrollo económico e inestabilidad política. A la vez, son países que dependen en gran parte de EE.UU. Por un lado sus programas de ajuste fracasaron, y por el otro su transición hacia la democracia electoral ha tenido serios problemas. La lista está compuesta por los cinco países de Centroamérica, cuatro países de la región andina<sup>8</sup>, Panamá y República Dominicana.

La inviabilidad de Haití la ha convertido en la excepción. EE.UU., con la complicidad de varios países de la región, actualmente

---

8 "... el 18 de mayo comenzaron las negociaciones oficiales con Perú, Colombia y Ecuador... El TLC entre EE.UU. y el Ecuador establece como condición previa a la negociación oficial el cumplimiento por parte del Ecuador de ciertas condiciones en materia de patentes. Estas condiciones tienen como fin inmediato garantizar los derechos de los inversionistas de EE.UU. en el Ecuador, representados en la industria petrolera, de telecomunicaciones, energética y farmacéutica especialmente" Gallardo, (2004).

ocupa militarmente ese país caribeño<sup>9</sup>. Costa Rica<sup>10</sup> también es una excepción en la medida en que su régimen electoral goza de estabilidad. En el caso de los países andinos, incluyendo Venezuela, los movimientos obreros se han pronunciado en forma conjunta en contra de los TLC a través del Consejo Consultivo Laboral Andino<sup>11</sup>. En Perú hay resistencia en el propio Congreso a la aprobación del TLC con EE.UU. (Diez Canseco, 2004)<sup>12</sup>.

En una tercera categoría se encuentran los cuatro países afiliados al MERCOSUR y su asociado, Venezuela. Fueron en la práctica las demandas de Brasil por un acuerdo comercial competitivo y equitativo lo que hizo fracasar el ALCA en su última reunión de Miami en 2003. El apoyo de Argentina a la posición brasileña encendió los motores en Washington para que se iniciara la ofensiva bilateral de los TLC.

En la cuarta categoría se encuentra Cuba, que no fue invitada por EE.UU. para sumarse a las negociaciones de ALCA y que tampoco ha sido abordada por EE.UU. para firmar un TLC.

9 "En Haití se ha producido un golpe planificado y facilitado durante los últimos cuatro años y medio por el gobierno de EE.UU." Fenton, (2004).

10 Según Marcelino Rosario (2004), el ex presidente Carazo considera que "Costa Rica aceptó una negociación sin participación de los distintos sectores y con mucha prisa de los funcionarios públicos".

11 En el Manifiesto de Cali del Consejo Consultivo Laboral Andino (2004) se señala "que los TLC son parte de las tácticas empleadas por el Gobierno de EE.UU. y las corporaciones transnacionales, en el desarrollo de su plan estratégico de cooptar a los países de América Latina para fortalecer su propio bloque de negociación, con el objeto de enfrentar las negociaciones que en el marco global se realizarán con la Unión Europea, China, India, Japón y MERCOSUR. Se inscriben igualmente en este plan estratégico el ALCA, el Plan Colombia, el Plan Puebla-Panamá y la Iniciativa Andina, entre otros, para su propio beneficio". Bolivia: Central Obrera Boliviana-COB. Colombia: Confederación de Trabajadores de Colombia-CTC, Central Unitaria de Trabajadores-CUT, Confederación General de Trabajadores Democráticos-CGTD. Ecuador: Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres-CEOSL, Confederación de Trabajadores de Ecuador-CTE, Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de Trabajadores-CEDOCUT. Perú: Confederación General de Trabajadores del Perú-CGTP, Central Autónoma de Trabajadores del Perú-CATP, Central Unitaria de Trabajadores del Perú-CUT, Confederación de Trabajadores del Perú-CTP. Venezuela: Central Unitaria de Trabajadores de Venezuela-CUTV, Unión Nacional de Trabajadores-UNT, Confederación General de Trabajadores-CGT, Confederación de Sindicatos Autónomos de Venezuela-CODESA, Confederación de Trabajadores de Venezuela-CTV.

12 Según Diez, congresista peruano, "el TLC no es (sólo) un acuerdo comercial, abarca temas cruciales para la soberanía y defensa nacional, la autonomía en el diseño y aplicación de políticas estatales, la potestad legislativa del Congreso, la jurisdicción de nuestras leyes y tribunales, nuestros derechos y deberes ciudadanos".

Al contrario, el gobierno de Bush, continúa la política de amenazas militares contra la isla caribeña que EE.UU. inició hace más de cuarenta años<sup>13</sup>.

La crisis de hegemonía de EE.UU. puede tener efectos a mediano plazo en América Latina.

Los retos del Lejano Oriente y de la Unión Europea a la dominación de EE.UU. se sienten a escala mundial y, de varias formas, en la región. Las cifras de De Boff son muy claras al respecto. Japón tiene fuertes inversiones en la región, especialmente en Brasil. China ya se presentó en la región, y una empresa de ese país administra los puertos del Canal de Panamá. En esta coyuntura falta la consolidación del proyecto latinoamericanista, bolivariano o de Nuestra América Indígena que canalice las fuerzas transformadoras para enfrentar el siglo XXI<sup>14</sup>.

Los arquitectos de los procesos sociales, de las transformaciones sociales, son los pueblos que se organizan para definir las líneas de batalla. Requieren de las herramientas teóricas para precisar los movimientos sociales y los efectos históricos de sus acciones con el fin de apoderarse de su futuro. En el mundo *multi-polar* que se asoma en el siglo XXI se requiere de un instrumento teórico como el *imperialismo* para entender los procesos actuales y sus implicaciones para el futuro.

---

13 Ver Fidel Castro (2004) respondiendo al ataque dirigido por Bush contra la integridad de Cuba.

14 Theotonio Dos Santos (2003) diría que “este es tal vez el efecto más brutal de este ambiente ideológico y cultural: nada se puede esperar de una humanidad que no cree en su poder de transformación”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adames, Enoch 2002 “Las ciencias sociales. Una perspectiva desde los sistemas mundo”, en *Tareas* (Panamá) N° 112.
- Agencia de Noticias Bloomberg 2003 “Subsidios empujan la agricultura en EE.UU.”, en *La Prensa* (Panamá) 8 de diciembre.
- Arrighi, Giovanni 1994 *The Long Twentieth Century: Money, Power and the Origins of Our Times* (London: Verso).
- Arrighi, Giovanni 2001 “La globalización, la soberanía estatal y la interminable acumulación de capital”, en *Tareas* (Panamá) N° 109.
- Arrighi, Giovanni 2003 ponencia presentada en la conferencia *The Triad as Rivals? U.S., Europe, and Japan*, Georgetown University (Washington, DC), 25-26 de abril.
- Arrighi, Giovanni y Silver, Beverly J. 1999 *Chaos and Governance in the Modern World System* (Minneapolis, MN: University of Minnesota Press).
- Cockcroft, James D. 2004 “Imperialismo, Estado y movimientos sociales latinoamericanos frente al fracaso de la globalización neoliberal”. Presentado en el congreso *La Nación en América Latina: de su invención a la globalización neoliberal*, 24-31 de mayo, IIH, Universidad Michoacana y Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), FCP, UNAM.
- Castro, Fidel 2004 *Discurso* (La Habana) 26 de julio.
- Consejo Consultivo Laboral Andino 2004 *Manifiesto de Cali* (Colombia).
- Chilcote, Ronald 2003 *Theories of Comparative Political Economy* (Riverside, Ca.: Westview Press).
- Diez Canseco, Javier 2004 *El partido que el Perú se juega con el TLC* (Perú: ALAI-AMLATINA) 2 de abril.
- Dos Santos, Theotonio 2003 “La recuperación de la economía mundial y sus límites”, en *Argenpress.info* (Buenos Aires) 24 de octubre.
- Du Boff, Richard B. 2003 “U.S. Hegemony: Continuing Decline, Enduring Danger”, en *Monthly Review* (EE.UU.) Vol. 55, N° 7, diciembre.
- Fenton, Anthony 2004 “Entrevista a Stan Goff, investigador del papel de EE.UU. en Haití”, en *Znet y Rebelión*.

- FitzGerald, Valpy 1998 “La CEPAL y la teoría de la industrialización”, en *Revista de la CEPAL* (Santiago, Chile) número extraordinario, octubre.
- Foster, John Bellamy 2002 “Capitalism and Ecology: The Nature of the Contradiction”, en *Monthly Review* (EE.UU.) Vol. 54, N° 4, septiembre.
- Gallardo, Lucía 2004 *Ecuador: El Acuerdo de Libre Comercio, la propiedad intelectual y el acceso a los recursos genéticos* (Quito: ALAI-AMLATINA) 1° de junio.
- Gandásegui, Marco A., h. 2002 “El sistema mundo y la transición”, en *Tareas* (Panamá) N° 112, septiembre-diciembre.
- Gramsci, Antonio 1975 *Quaderni del carcere* (Turín: Einaudi Editore).
- Grain, 2004 “Mitos y consecuencias de los TLC con EE.UU.” en *América Latina en Movimiento* (Quito) N° 385-386, julio.
- Greider, William 2003 “The End of Empire”, en *The Nation*, 23 de septiembre <<http://www.thenation.com/doc.mhtml>>.
- Harries, Owen 2004 “The Perils of Hegemony. Washington learns that democracy is not made for export”, en *The American Conservative* (EE.UU.) junio.
- Hart, Michael y Negri, Antonio 2000 *Imperio* (Barcelona: Paidós).
- Huntington, Samuel P. 1999 “The Lonely Superpower”, en *Foreign Affairs*, Vol 78, N° 2, marzo-abril.
- Kohen, Néstor 2002 *El Che Guevara y la filosofía de la praxis* (La Habana: Nuestra América).
- Lander, Edgardo 2004 “La utopía del mercado total y el poder imperial”, en *Tareas* (Panamá) N° 118.
- Lara Cortés, Claudio 2004 “Las trampas del acuerdo entre Chile y EE.UU.”, en *Economía Crítica y Desarrollo* (Santiago, Chile).
- León, Irene 2003 *ALCA-OMC: La agricultura al centro del debate* (Quito: Agencia Latinoamericana de Información, ALAI) noviembre.
- Marini, Rui Mauro 1993 “Los caminos de la integración latinoamericana”, en *Tareas* (Panamá) N° 83.
- Marx, Carlos y Federico Engels (1973) “El manifiesto comunista”, en *Obras escogidas* (Moscú: Ed. Progreso) Tomo I.

- Melgar Bao, Ricardo 2000 *El universo simbólico de una revista cominternista: Diego Rivera y El Libertador* (México: Instituto Nacional de Antropología e Historia).
- Moreno, Raúl 2004 *El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y EEUU* (Quito: ALAI-AMLATINA) 14 de julio.
- Polanyi, Karl 1997 (1944) *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico* (Madrid: Ediciones de la Piqueta).
- Rosario, Marcelino 2004 "Secretismo rodea negociación de TLC EE.UU.", en *El Panamá América* (Panamá) 5 de junio.
- Said, Edward 1990 *Orientalismo* (Madrid: Libertarias/Prodhufi SA).
- Soler, Ricaurte 1999 "Latinoamericanismo", en *Tareas* (Panamá) N° 103.
- Stiglitz, Joseph E. 2004 "La traición de Estados Unidos", en *The New York Times Syndicate* (EE.UU.).
- Wallerstein, Immanuel 2003 "U.S. Weakness and the Struggle for Hegemony", en *Monthly Review* (EE.UU.) Vol. 55, N° 3, julio-agosto.



JAIME ESTAY REYNO\*

## AMÉRICA LATINA EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES Y HEMISFÉRICAS

EN EL PRESENTE MATERIAL, nuestra intención es avanzar en la identificación de las principales tendencias que han estado presentes en la participación de América Latina en las negociaciones multilaterales y hemisféricas.

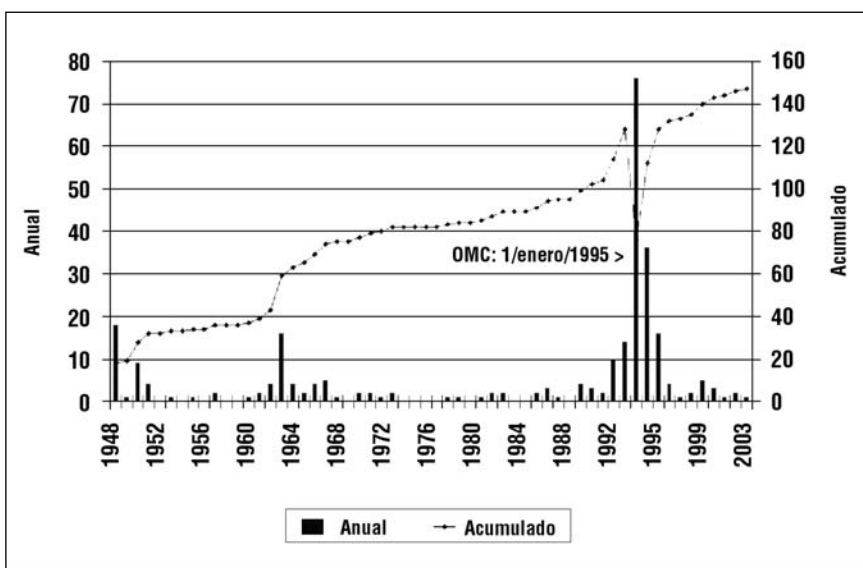
Según veremos, en esos dos niveles durante el período reciente se han producido novedades importantes, que en ambos casos consisten en una virtual paralización de las negociaciones provocada por la falta de acuerdo en temas centrales entre los países desarrollados y los atrasados. Por ello, parte importante de nuestra revisión se centrará en esos temas de desacuerdo, destacando la semejanza que al respecto existe en los niveles global y hemisférico, para lo cual veremos en primer lugar lo referido a la Organización Mundial de Comercio (OMC), para abordar después el ALCA y concluir con una breve referencia a los tratados bilaterales y plurilaterales que EE.UU. ha venido concretando con distintos países de la región.

\* Chileno, residente en México. Profesor-investigador en la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Puebla, coordinador de la Red de Estudios de la Economía Mundial <<http://www.redem.buap.mx>> y coordinador del Grupo de Trabajo de CLACSO Globalización, Economía Mundial y Economías Nacionales.

## LA OMC Y SUS PROBLEMAS

Como es sabido, luego de algo más de cuatro décadas y media de funcionamiento del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), el 1° de enero de 1995 dicho Acuerdo fue reemplazado por la OMC. En el Gráfico 1 se puede ver el ritmo en que fue creciendo el número de miembros primero del GATT y después de la OMC, sobre todo en tres períodos: en el quinquenio inmediato posterior a la creación del Acuerdo, en los años '60 y en los años '90. Así también, en el gráfico se ve que a la fecha la OMC cuenta con un total de 148 miembros, esto es, 20 países más de los que llegó a tener el GATT a fines de 1994, y a ello habría que agregar que otros 31 países participan actualmente en la Organización con la calidad de observadores. Dichos países –con la sola excepción de la Santa Sede– deben iniciar las negociaciones de adhesión en un plazo de cinco años después de obtener dicha calidad.

GRÁFICO 1  
NÚMERO DE PAÍSES MIEMBROS DEL GATT/OMC



En lo que respecta a los países de América Latina y el Caribe, en el Cuadro 1 se presenta la información referida a los años en que ellos

fueron ingresando al GATT/OMC. Allí se observa que en los primeros dos años del GATT se integraron a él 3 países, otros 5 en los años '50, 4 en los años '60, y 16 entre 1980 y 1994, y que otros 4 países se han incorporado a la OMC desde que esta fue creada. Si se considera que Bahamas tiene actualmente la calidad de observador, resulta claro que la totalidad de la región está involucrada en las negociaciones comerciales multilaterales que dirige la OMC, incluso en mayor grado que otras regiones del capitalismo atrasado.

CUADRO 1

*PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: AÑOS DE INGRESO AL GATT/OMC*

GATT					
1	Brasil	1948	17	Bolivia	1990
2	Cuba	1948	18	Costa Rica	1990
3	Chile	1949	19	Venezuela	1990
4	Haití	1950	20	El Salvador	1991
5	Nicaragua	1950	21	Guatemala	1991
6	R. Dominicana	1950	22	Dominica	1993
7	Perú	1951	23	Santa Lucía	1993
8	Uruguay	1953	24	Sn. Vic. y las Granadinas	1993
9	Trinidad y Tobago	1962	25	Granada	1994
10	Jamaica	1963	26	Honduras	1994
11	Argentina	1967	27	Paraguay	1994
12	Barbados	1967	28	Saint Kitts y Nevis	1994
13	Colombia	1981	OMC		
14	Belice	1983	29	Guyana	1995
15	México	1986	30	Surinam	1995
16	Antigua y Barbuda	1987	31	Ecuador	1996
			32	Panamá	1997

Fuente: en base a información de la página web de la OMC, <<http://www.wto.org>>.

Paralelamente al crecimiento en la membresía del GATT hasta 1994, y de la OMC desde 1995 en adelante, la agenda de negociaciones multilaterales fue haciéndose cada vez más compleja, en la misma medida en que fueron apareciendo distintos puntos de conflicto en las relaciones comerciales, en que se fueron desarrollando nuevas modalidades de proteccionismo, y sobre todo en la medida en que el proceso de internacionalización del capital fue empujando a la búsqueda de nuevos niveles, ámbitos y modalidades de liberalización que hicieran

posible el pleno despliegue de las grandes empresas de los países desarrollados involucradas en el comercio internacional.

Así, luego de una primera etapa en que las negociaciones al interior del GATT se concentraron en la reducción de aranceles –cuyos altos niveles eran con mucho la mayor barrera a resolver en el ámbito comercial en la inmediata posguerra–, desde mediados de los años ‘60 se fueron incorporando nuevos temas, cuyo número y amplitud alcanzó el máximo en la última de las Rondas de Negociación del GATT, la Ronda Uruguay.

Lo recién planteado se sintetiza en el Cuadro 2, donde se ve que para la Ronda Uruguay (desarrollada de 1986 a 1994) la agenda ya incorporaba el tema de los servicios y el de la propiedad intelectual, así como otros que iban a adquirir su mayor fuerza con la OMC. Para fines de comparación, y buscando destacar la diversidad de ámbitos que ha llegado a abarcar la OMC, en el mismo Cuadro 2 hemos incorporado los temas principales incluidos en la Ronda de Doha que se inició en el año 2001, mismos que forman la actual agenda de la Organización. Posteriormente nos referiremos a varios de dichos temas con más detalle.

CUADRO 2

*RONDAS DE NEGOCIACIÓN DEL GATT/OMC*

Año	Lugar/ denominación	Temas abarcados	Países involucrados
<b>GATT</b>			
1947	Ginebra	Aranceles	23
1949	Annecy	Aranceles	13
1951	Torquay	Aranceles	38
1956	Ginebra	Aranceles	26
1960-1961	Ginebra (Ronda Dillon)	Aranceles	26
1964-1967	Ginebra (Ronda Kennedy)	Aranceles y medidas anti-dumping	62
1973-1979	Ginebra (Ronda de Tokio)	Aranceles, medidas no arancelarias y acuerdos relativos al marco jurídico	102
1986-1994	Ginebra (Ronda Uruguay)	Aranceles, medidas no arancelarias, normas, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, agricultura, creación de la OMC, etc.	123

CUADRO 2 - CONTINUACIÓN

Año	Lugar/ denominación	Temas abarcados	Países involucrados
<b>OMC</b>			
2001 - ...	Ronda de Doha	Cuestiones relativas a “la aplicación”; agricultura, servicios, acceso a mercados para productos no agrícolas, aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, relación entre comercio e inversiones, interacción entre comercio y política de competencia, transparencia de la contratación pública, facilitación del comercio, anti-dumping, subvenciones, acuerdos comerciales regionales, solución de diferencias, trato especial y diferenciado.	140

Fuente: en base a información de la página web de la OMC, <<http://www.wto.org>>.

Si bien desde mediados de los años ‘60 cada Ronda de Negociaciones del GATT fue incorporando nuevos temas a la agenda multilateral, el verdadero salto “hacia adelante” se dio con la creación de la OMC, ya que fue a partir de ese momento que se pusieron en marcha los Acuerdos negociados durante la Ronda Uruguay, los cuales, además de profundizar lo referido al comercio de bienes –que era el ámbito para cuya negociación fue creado el GATT– amplió la cobertura de dicho comercio de bienes a una serie de temas supuestamente vinculados con él –como los “aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio” (ADPIC) y las “inversiones relacionadas con el comercio”– e incorporó al comercio de servicios, entre otras cosas.

Esa sustancial ampliación de los Acuerdos y ámbitos de acción que caracterizaron a la puesta en marcha de la OMC puede verse en el Cuadro 3, en el que se recoge la relación de dichos Acuerdos, que suman casi tres decenas y que están contenidos en alrededor de 30 mil páginas.

CUADRO 3

*ACUERDOS CON QUE SE INICIA LA OMC*

Acuerdo General	Acuerdo por el que se establece la OMC		
	Bienes	Servicios	Propiedad Intelectual
Acuerdos básicos	GATT	AGCS	ADPIC
Acuerdos adicionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricultura</li> <li>• Reglamentos sanitarios para los productos agropecuarios (MSF)</li> <li>• Textiles y vestido</li> <li>• Normas sobre productos (OTC)</li> <li>• Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio</li> <li>• Medidas anti-dumping</li> <li>• Métodos de valoración en aduana</li> <li>• Inspección previa a la expedición</li> <li>• Normas de origen</li> <li>• Licencias de importación</li> <li>• Subvenciones y medidas compensatorias</li> <li>• Salvaguardias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Movimiento de personas físicas</li> <li>• Transporte aéreo</li> <li>• Servicios financieros</li> <li>• Transporte marítimo</li> <li>• Telecomunicaciones</li> </ul>	
Compromisos de acceso a los mercados	Listas de compromisos de los países	Listas de compromisos de los países (y exenciones del trato NMF)	
Solución de diferencias	Solución de diferencias		
Transparencia	Exámenes de las políticas comerciales		
Acuerdos adicionales plurilaterales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comercio de aeronaves civiles</li> <li>• Contratación pública</li> </ul>		

Fuente: en base a OMC (2003: 25 a 27).

Desde la creación de la OMC, el tratamiento de ese conjunto de temas fue hecho por la Organización enarbolando el discurso librecambista, según el cual la rápida y completa apertura de todos los ámbitos posibles del movimiento internacional de mercancías traería consigo una óptima distribución de recursos a nivel global, arrojando ganancias para todos los países miembros. Durante las negociaciones para crear la Organización, esos objetivos y predicciones no encontraron una oposición importante en los gobiernos de los países atrasados, los cuales, por el contrario, en su gran mayoría estaban dedicados desde los años '80 a la aplicación del Decálogo del Consenso de Washington, el

cual incluía varios puntos plenamente coincidentes con los principios de la OMC: tipos de cambio competitivos; liberalización comercial y de los ingresos de inversión extranjera; privatización; desregulación; protección de la propiedad intelectual<sup>1</sup>.

Sin embargo, muy pronto el funcionamiento de la OMC comenzó a arrojar resultados por completo opuestos a los que se anunciaban, en particular para los países atrasados, esto es, para más de tres cuartos del total de los miembros que actualmente tiene la Organización. Dichos países fueron recibiendo de múltiples maneras los impactos negativos de ese funcionamiento por dos vías principales: por una parte, a través de la disminución en ellos de todo tipo de barreras, empujada por el cumplimiento de los compromisos que favorecen a los países desarrollados; y por otra parte, a través de la permanencia –e incluso la acentuación– de distintas medidas proteccionistas en los países desarrollados, las cuales han configurado un patrón de incumplimiento reiterado de aquellos compromisos que deberían favorecer a los países atrasados.

En lo que respecta a la disminución de barreras en los países atrasados, la década de funcionamiento de la OMC arroja un alto grado de apertura en esos países, que para ellos ha traído consigo un muy elevado costo no sólo económico sino también social, en reducción de la capacidad de acción estatal, en pérdida de soberanía, etc. Así, y como era previsible, la aplicación de los acuerdos sobre el comercio de servicios, inversiones relacionadas con el comercio y solución de controversias para los países atrasados ha significado problemas tales como la severa y creciente limitación a que se ven sujetos los gobiernos nacionales y locales para regular el comercio de servicios y para ofrecer servicios públicos; la notoria incapacidad para resistir la competencia derivada del cumplimiento de los compromisos de acceso de inversiones extranjeras relacionadas con el comercio; el poder desmesurado del Órgano de Resolución de Controversias de la OMC y las disparidades que subsisten respecto del grado de obligatoriedad que los dictámenes sobre controversias terminan teniendo para los países grandes y pequeños; y, en general, la ausencia, en una buena parte de los países atrasados, de recursos humanos y financieros para enfrentar la creciente complejidad tanto de las negociaciones

---

<sup>1</sup> Los otros componentes del Decálogo eran: disciplina fiscal, redefinición de prioridades en el gasto público, reforma impositiva y liberalización de las tasas de interés. Véase Williamson (1990).

en la OMC como de las medidas e impactos derivados del cumplimiento de los acuerdos.

Probablemente, para los países atrasados el mayor costo económico derivado de los compromisos con que arrancó la OMC lo constituye la cuantiosa transferencia de recursos del Sur hacia el Norte que ya ha venido significando la aplicación del Acuerdo ADPIC, lo que desde luego era esperable dado el muy alto grado en que los principales países desarrollados concentran la generación y apropiación global del conocimiento científico-técnico, y con ello las rentas tecnológicas. Al respecto, en el Cuadro 4 se presentan estimaciones del Banco Mundial sobre los ingresos netos (o pagos netos) anuales por patentes, derivados de la aplicación total del Acuerdo.

CUADRO 4

*ESTIMACIÓN DEL INGRESO NETO ANUAL POR PATENTES AL APLICARSE POR COMPLETO EL ACUERDO ADPIC (EN MILLONES DE DÓLARES DE 2000)*

País	Monto	País	Monto
EE.UU.	19.083	Portugal	-282
Alemania	6.768	Brasil	-530
Japón	5.673	Canadá	-574
Francia	3.326	India	-903
R. Unido	2.968	N. Zelanda	-2.204
Suiza	2.000	México	-2.550
Australia	1.097	Israel	-3.879
Holanda	241	España	-4.716
Irlanda	18	China	-5.121
Sudáfrica	-11	Grecia	-7.746

Fuente: Banco Mundial (2002: 133).

En lo que respecta a las medidas proteccionistas en contra de los países atrasados y al incumplimiento de aquellos compromisos que deberían favorecerlos, los ejemplos son muchos y abarcan los más diversos ámbitos. Algunas de las evidencias al respecto se presentan en el Cuadro 5, en el cual hemos agrupado la información en tres bloques, el primero de carácter general y los dos siguientes referidos a las barreras para el ingreso de productos textiles y al proteccionismo agrícola.



## CUADRO 5

*FINES DE LOS AÑOS '90: EL PROTECCIONISMO HACIA EL CAPITALISMO ATRASADO  
POR PARTE DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS*

	EE.UU.	U.E.	Japón	Canadá
Número de investigaciones anti-dumping abiertas contra países en desarrollo (del 1 de julio 1995 al 30 de junio 2000)	89,0	145,0	0,0	22,0
Porcentaje de las importaciones procedentes de los Países Mas Atrasados (PMA) sujetas a aranceles superiores al 15 %	15,0	2,8	2,6	30,2
Porcentaje de las importaciones procedentes de los P en D (no PMA) sujetas a aranceles superiores al 15 %	6,6	4,9	2,8	4,8
Arancel medio sobre textil y confección (media simple del índice obligatorio post-RU)	8,9	7,9	6,8	12,4
Índice medio de los aranceles del AMF aplicados a productos sujetos a picos arancelarios (>15%)	20,8	40,3	27,8	30,5
Eliminación del AMF: porcentaje de las restricciones a la importación liberalizadas en 2002, en comparación con el objetivo del ATV	23,0	24,0	-, -	n.d.
Arancel agrario medio (media simple del índice obligatorio post-RU)	9,0	20,0	29,7	8,8
Alcance de los aranceles escalonados sobre los productos agrarios post-RU (arancel medio sobre productos elaborados como múltiplo del arancel medio sobre productos sin elaborar)	1,25	2,75	3,75	3,0
Estimación de Apoyo a los Productores (EAP) como porcentaje de la renta agraria 1998-2000	23,0	40,0	63,0	18,0

P en D = países en desarrollo; PMA = países menos adelantados; AMF = Acuerdo Multifibras;  
Fuente: OXFAM (2002: 98)

En el primer bloque del Cuadro –las tres filas iniciales– la información está referida al elevado número de investigaciones anti-dumping abiertas en contra de países en desarrollo por los países avanzados –muchas de las cuales son injustificadas y sólo obedecen a un proteccionismo disfrazado– y a los “picos arancelarios” que estos países aplican a los productos procedentes de aquellos.

El siguiente bloque del Cuadro –líneas 4 a 6– presenta cifras referidas al tratamiento que reciben las importaciones de productos textiles y de confección procedentes de los países atrasados. Al respecto, cabe recordar que el Acuerdo sobre Textiles y Vestido (ATV), con que arrancó la OMC, contemplaba el compromiso de los países desa-

rollados para ir reduciendo las barreras al ingreso de esos productos, reemplazándose con ello el Acuerdo Multifibras que había estado vigente desde 1974, y al amparo del cual los países desarrollados habían establecido esas barreras. Según se ve en el Cuadro, las barreras siguen siendo sumamente elevadas, y en particular es muy alto el porcentaje de esos productos cuyo ingreso está sujeto a “picos arancelarios”, con todo lo cual hay un claro incumplimiento del ATV, que supuestamente obligaba a que en la tercera etapa del Acuerdo (que se inició en enero de 2002) los países más protegidos hubieran liberalizado por lo menos el 51% del valor de sus importaciones de 1990.

El tercer bloque del Cuadro –líneas 7 a 9– está referido al problema que sin duda se ha convertido en el principal foco de conflicto en el interior de la OMC y en la causa más inmediata del fracaso de la Reunión Ministerial de Cancún, esto es, el tema agrícola. En tal sentido, en el Cuadro se resumen tres de los principales componentes del problema: por una parte, los elevados aranceles que los países desarrollados aplican al ingreso de los productos; en segundo lugar, la práctica de esos países de ir aumentando los aranceles conforme crece el grado de elaboración de los productos –lo que se conoce como “escalonamiento arancelario”, y que también se da respecto a otros productos primarios; y en tercer lugar, los elevados apoyos que reciben de sus gobiernos los productores agrícolas del capitalismo desarrollado, que llegan a representar más de un 60% de la renta agraria en Japón y un 40% en la Unión Europea. Como es fácil imaginar, la sola existencia de esos apoyos deja a los productores de los países atrasados sin posibilidad alguna de competir, no sólo en los mercados del capitalismo avanzado sino también en cualquier otro, incluyendo sus propios mercados internos, y de ahí la importancia que tenía el Acuerdo Agrícola de la OMC, que contemplaba la disminución progresiva de una parte de los subsidios que los países desarrollados otorgan a sus productores, lo cual ha sido notoriamente incumplido.

Ese conjunto de evidencias fue empujando a un endurecimiento de posiciones de distintos gobiernos del capitalismo atrasado y a crecientes desacuerdos y conflictos con los países desarrollados en el interior de la negociación, a lo que además se agregó la intención de estos países de incorporar nuevos temas de negociación en la OMC, y con ello nuevas exigencia de apertura y nuevos ámbitos de regulación supranacional hacia las economías del Sur. La exigencia de agregar a la negociación los temas de inversiones, competencia, transparencia en la contratación pública y facilitación del comercio, llamados

“Temas de Singapur” por haberse dado los pasos iniciales para su incorporación en la Primera Reunión Ministerial de la OMC que se realizó en diciembre de 1996 en esa ciudad, ha venido reiterándose desde ese entonces, provocando el rechazo de muchos países atrasados que consideran que en todo caso lo prioritario es resolver los problemas pendientes y corregir las actuales secuelas que ha venido dejando el funcionamiento de la Organización, antes de avanzar hacia otros ámbitos de negociación.

A esos conflictos al interior de la negociación se fueron sumando, desde afuera, muestras cada vez mayores de inconformidad procedentes de los más diversos sectores sociales respecto de los fines de la OMC y del papel que esta ha venido jugando para imponer en las relaciones internacionales los intereses de los países más desarrollados y en el ámbito global los de las grandes empresas, otorgando una primacía absoluta a los criterios comerciales en desmedro de las normas y compromisos ambientales, sociales y laborales.

La primera expresión clara de la acumulación de problemas y de rechazo hacia la OMC se dio en la Tercera Reunión Ministerial de la Organización celebrada en Seattle en diciembre de 1999, en la cual se esperaba el arranque de una nueva Ronda de Negociaciones –que incluso ya tenía nombre, “Ronda del Milenio”–, pero que terminó con un rotundo fracaso, empujado tanto por los conflictos al interior de la reunión como por las masivas manifestaciones de protesta realizadas por fuera de ella: la reunión tuvo que suspenderse sin acuerdo alguno sobre la nueva Ronda.

La segunda y más reciente expresión de los conflictos en la OMC se dio en la Quinta Reunión Ministerial, realizada en Cancún, México, en septiembre de 2003, la cual terminó con un nuevo y estruendoso fracaso de las negociaciones, una vez más acompañado por masivas movilizaciones de protesta. En dicha reunión, a los problemas que desde hace ya tiempo venía arrastrando la OMC se sumó el incumplimiento de acuerdos puntuales que habían sido establecidos dos años antes, en la Cuarta Reunión Ministerial celebrada en 2001 en Doha.

El Acuerdo establecido en Doha respecto de definir un nuevo y más ambicioso calendario para la disminución de los subsidios agrícolas fue incumplido respecto de las fechas para su presentación, y finalmente, unas semanas antes de la reunión de Cancún, EE.UU. y la Unión Europea entregaron una propuesta conjunta referida a la reducción de las medidas de apoyo interno a la agricultura que afectan el comercio, pero sin establecer en qué proporción, en qué lapsos de

tiempo, ni los mecanismos a emplear. La absoluta falta de precisión de esa propuesta, que no contenía calendario alguno, tuvo además como precedente la aprobación en EE.UU. de la Ley de Seguridad Agrícola y de Inversión Rural, conocida como *Farm Bill*, que entró en vigor en septiembre de 2002 e incrementó los subsidios en un 80% respecto de los montos establecidos en la anterior ley –la *Fair Act* de 1996– hasta ese entonces vigente.

Durante la segunda mitad de la década del noventa, el intento de Brasil y Sudáfrica de hacer efectiva la posibilidad establecida en el Acuerdo TRIPs de producir internamente y/o importar por motivos de salud pública medicamentos genéricos sin el pago de las correspondientes patentes fue inmediatamente respondido con acciones de boicot por parte de las grandes farmacéuticas y con amenazas de demanda por parte del gobierno estadounidense. Ante ello, otra de las “promesas” de Doha estuvo referida a ese tema, pero ese nuevo compromiso tampoco se tradujo en propuestas concretas presentadas en las fechas que se habían definido, y también en este tema los países desarrollados aparecieron con un texto un par de semanas antes de Cancún. El contenido de ese texto reducía prácticamente a la nada cualquier posibilidad real de acceso a medicamentos genéricos: restringía los motivos de “salud pública” a casos de “extrema urgencia”; limitaba a sólo tres enfermedades la posibilidad de acceso a genéricos (malaria, tuberculosis y SIDA); establecía que el acceso a genéricos sólo estaría permitido a los países menos adelantados (que son alrededor de la tercera parte del total de los países atrasados); y, por si todo lo anterior fuera poco, al proponer que en general se prohibiera la exportación de genéricos, establecía que esos países tendrían que producir sus propios medicamentos genéricos, lo que obviamente en el caso de muchos de ellos no ocurrirá en ningún futuro razonablemente cercano, por tratarse de economías que no poseen industria farmacéutica nacional.

En ese contexto, un hecho relevante en la Reunión de Cancún fue la actuación del Grupo de los 20 (G20), formado en su totalidad por países en desarrollo exportadores de productos agrícolas, el cual, en Cancún y después, ha encabezado las críticas al proteccionismo agrícola del Norte y la consiguiente oposición a las propuestas presentadas sobre ese tema por los países desarrollados y por los funcionarios de la OMC. Antes de la formación del G20, las exigencias de apertura de los mercados agrícolas del Norte habían estado a cargo del llamado Grupo Cairns, formado desde mediados de la década del ochenta también por exportadores agrícolas y en el cual Australia ha jugado

un papel central. Desde la segunda mitad de 2003 la iniciativa de las posiciones antiproteccionistas en la agricultura pasó claramente a manos del G20, el cual por ello mismo ha sido responsabilizado por los países desarrollados del fracaso de Cancún.

En el Cuadro 6 se presenta la relación de miembros del Grupo Cairns y de los países que han participado –no todos de manera simultánea– en el G20. Allí se observa que en el G20, a diferencia del Grupo Cairns, participan India y China, lo cual no es un dato menor si se recuerda que esos dos países concentran alrededor de un 38% de la población mundial, ello sumado al notable desempeño de la actividad económica que ambos –y en particular China– han mantenido en las últimas décadas. Así también, en el mismo Cuadro se ve que 14 países de América Latina han formado parte del G20, aunque 5 de ellos lo han abandonado como resultado de las presiones directas ejercidas por el gobierno de EE.UU., a lo que habría que agregar que en el Grupo Brasil ha jugado un papel de primer orden, manteniendo un conjunto de posturas que, según veremos, son semejantes a las que ha encabezado en el interior de las negociaciones del ALCA.

CUADRO 6  
*MIEMBROS DEL GRUPO CAIRNS Y DEL G20*

	<b>Sólo Grupo CAIRNS</b>	<b>Ambos grupos</b>	<b>Sólo G20</b>
1	Australia	<b>Argentina</b>	China
2	Canadá	<b>Bolivia</b>	<b>Cuba</b>
3	Malasia	<b>Brasil</b>	<b>Ecuador</b>
4	Nueva Zelanda	<b>Chile</b>	Egipto
5	Uruguay	<b>Colombia*</b>	<b>El Salvador*</b>
6		<b>Costa Rica*</b>	India
7		<b>Guatemala *</b>	<b>México</b>
8		Indonesia	Nigeria
9		<b>Paraguay</b>	Pakistán
10		Filipinas	<b>Perú*</b>
11		Sudáfrica	<b>Venezuela</b>
12		Tailandia	

\* El G20 ha sufrido varios cambios en el número de miembros, lo que ha llevado a que su nombre haya variado a “Grupo de los 22”, “Grupo de los 21” y “Grupo de los 20 plus”. Luego de la Reunión Ministerial de Cancún, los países señalados con \* abandonaron el G20.

Por consiguiente, a diez años de su creación, la OMC está inmersa en una profunda crisis, provocada en buena medida por el rechazo de distintos gobiernos y múltiples grupos sociales a seguir aceptando la construcción de un sistema multilateral de comercio cuyo funcionamiento ha estado claramente sesgado a favor de los países desarrollados y de los grandes capitales de esos países.

### EL ALCA DESDE 2003: DEL PLATO A LA BOCA...

Al igual que en la OMC, también en el proceso de negociación del ALCA se ha dado un estancamiento total en el período reciente. Ese estancamiento del proceso ALCA se produjo luego de una primera larga etapa que duró al menos hasta el año 2002, en la cual la propuesta avanzó encontrando una plena aceptación por parte de los 33 gobiernos convocados por EE.UU. a participar en la negociación. Desde el inicio, esos gobiernos manifestaron su plena disposición para avanzar en la creación del Área bajo los términos planteados por la parte estadounidense, que en definitiva significaban crear las mejores condiciones para la acción hemisférica de los grandes capitales de ese país, lo que incluía el cumplimiento de las condiciones de ingreso a las negociaciones exigidas por el gobierno estadounidense: en el terreno económico, reformas de mercado; y en otros terrenos, democracia representativa, lucha contra el narcotráfico y, más recientemente, lucha contra el terrorismo.

Los gobiernos de la región, lejos de cuestionar los principios básicos y el objetivo general de la propuesta del ALCA y de rechazar ese componente de condicionalidad, aceptaron el conjunto de reglas del juego, las cuales se correspondían además con los procesos de apertura que de manera unilateral ya estaban siendo aplicados en nuestros países. Por consiguiente, ante la propuesta de EE.UU. los gobiernos reaccionaron dedicándose más bien a ver la mejor manera de cumplir las condiciones planteadas, a competir entre sí con ese fin, y a esperar que del lado estadounidense se pudiera imprimir una mayor celeridad al proceso, cuestión esta que no fue posible durante un largo tiempo dada la reticencia del congreso de ese país para otorgar al ejecutivo la autorización de negociar por el mecanismo de la vía rápida, obtenida finalmente en agosto de 2002, utilizando para ello –como para muchas otras cosas– el inmenso paraguas del antiterrorismo.

Así, luego de que el gobierno de Clinton hizo suyo el objetivo de crear el ALCA, el proceso pareció ir avanzando a un ritmo lento pero seguro, siendo empujado por las Reuniones Cumbre de Miami en 1994

–en la que se inició la fase preparatoria–, Santiago en 1998 –en la cual se declaró el inicio de las negociaciones– y Québec en 2001, y creándose una estructura de negociación que incluía la presidencia rotatoria del proceso, la instancia de los ministros responsables de comercio, el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) formado por los viceministros, y los 9 Grupos de Negociación y 4 Comités entre los cuales se dividieron los temas a negociar. La relación de esos Grupos y Comités, con sus fechas de creación, presidencia y vicepresidencia, número de reuniones celebradas y fecha de la última reunión, se presenta en el Cuadro 7.

**CUADRO 7**  
*GRUPOS DE NEGOCIACIÓN Y COMITÉS ESPECIALES DEL ALCA*

	<b>Presidencia y vicepresidencia actuales</b>	<b>Reuniones celebradas (hasta el 30 de septiembre de 2004) y fecha de la última reunión</b>
<b>Grupos de negociación</b>		
Acceso a mercados*	Colombia y República Dominicana	XXIX / septiembre 2003
Inversión*	Panamá y Nicaragua	XXV / agosto 2003
Servicios**	CARICOM y Ecuador	XXVI / septiembre 2003
Compras del sector público**	Costa Rica y Paraguay	XXV / septiembre 2003
Solución de controversias***	Canadá y Chile	XXIV / septiembre 2003
Agricultura****	Uruguay y México	XXVII / septiembre 2003
Derechos de propiedad intelectual**	República Dominicana y Venezuela	XXII / agosto 2003
Subsidios, anti-dumping y derechos compensatorios*	Argentina y México	XXII / agosto 2003
Política de competencia**	Perú y CARICOM	XXII / agosto 2003
<b>Comités especiales</b>		
Asuntos institucionales	México y EE/UU-Brasil	XIV / agosto 2003
Economías más pequeñas <sup>#</sup>	CARICOM y Nicaragua	XXIV / enero 2004
Comercio electrónico <sup>##</sup>	Canadá y Perú	XIV / julio 2002
Participación de la sociedad civil	Chile y Perú	XXIV / enero 2004

\* Creado como grupo de trabajo en la 1ª Reunión Ministerial (Denver, 06/1995).

\*\* Creado como grupo de trabajo en la 2ª Reunión Ministerial (Cartagena, 03/1996).

\*\*\* Creado como grupo de trabajo en la 3ª Reunión Ministerial (Belo Horizonte, 03/1996).

\*\*\*\* Creado como grupo de negociación en la 4ª Reunión Ministerial (San José, 03/1998).

# Creado como grupo de trabajo en la 1ª Reunión Ministerial y transformado en Grupo Consultivo en la 4ª Reunión Ministerial.

## Desde noviembre de 2002 sus actividades están temporalmente suspendidas.

Fuente: en base a información de la página oficial del ALCA <<http://www.ftaa-alca.org>>.

De esta manera, hasta 2002 el proceso pareció avanzar sin grandes dificultades, aunque con una progresiva acumulación de diferencias no resueltas. Pero ya para ese entonces, y con mayor fuerza después, distintos gobiernos de la región fueron endureciendo sus posiciones. Influyeron en ello tanto el propio desenvolvimiento de las negociaciones y las divergencias que del mismo iban resultando, como otros factores. Por un lado, los cambios de gobierno ocurridos primero en Venezuela y luego en Brasil y Argentina trajeron consigo una modificación en las posiciones oficiales de esos países –y en parte también de Bolivia– respecto del ALCA, llevando a mayores niveles el cuestionamiento de los principios generales en que se sustenta la creación del Área, de los grados en que dicha creación responde unilateralmente a los intereses y necesidades estadounidenses, y de los impactos que su puesta en marcha traería no sólo sobre distintos sectores sociales, industrias y regiones, sino también sobre las capacidades estatales de regulación del funcionamiento económico interno. Por otro lado, los gobiernos de la región se han visto presionados por el rechazo interno que el ALCA ha venido generando, el cual abarca un abanico que va desde sectores empresariales preocupados por las consecuencias que les acarrearán la competencia con las transnacionales estadounidenses, hasta distintos grupos sociales que califican negativamente el tipo de relaciones que a través del ALCA intentan imponerse en el ámbito hemisférico y la notoria pasividad con que el proyecto estadounidense fue siendo asumido por los gobiernos, todo lo cual se ha expresado en crecientes muestras de inconformidad hacia la eventual puesta en marcha del Área por parte de los más diversos sectores.

No por casualidad los conflictos afloraron con fuerza en la última etapa de las negociaciones, iniciada en noviembre de 2002, cuando correspondía arribar a un texto único que debía estar listo a fines de 2004, incluyendo la definición precisa de los compromisos de apertura asumidos por cada país, así como de los ritmos y modalidades bajo los cuales dicha apertura se iría concretando una vez que el ALCA entrara en vigor.

Lejos de acercarse a ese texto único, ocurrió prácticamente lo contrario, y conforme avanzó esa etapa final los desacuerdos se fueron reiterando, haciéndose evidente que no se lograría concretar el ALCA en las fechas y con los contenidos que pretendía el gobierno de EE.UU., a tal punto que desde agosto de 2003 ya no se realizaron nuevas reuniones de los grupos de negociación, según se ve en la columna derecha del Cuadro 7.



Ante esas evidencias, desde mediados de 2003 –cuando se realizó la XIV reunión del CNC en San Salvador, del 8 al 11 de julio– se empezaron a buscar fórmulas alternativas para destrabar las negociaciones, acordándose en la Reunión Ministerial celebrada en Miami en noviembre de ese año la modalidad del “ALCA de dos niveles”: en el primer nivel, para sacar de la negociación propiamente hemisférica algunos de los puntos conflictivos, se reducirían los compromisos para el conjunto del Área a una suerte de mínimo común que abarcará aquellos contenidos que los 34 países participantes están dispuestos a aceptar; en el segundo nivel, los países interesados podrían acordar beneficios y obligaciones adicionales a través de negociaciones bilaterales o plurilaterales.

Al finalizar esa Reunión Ministerial se hizo público el Tercer Borrador del ALCA, que correspondía más bien a la etapa previa en que se pretendía llegar a un “compromiso único comprensivo”, e incluso incorporaba nuevos capítulos –los de Disposiciones Medioambientales y Disposiciones Laborales– en relación a los borradores anteriores. En el Cuadro 8 se pueden ver los cambios de estructura que los borradores del ALCA fueron sufriendo en sus tres versiones, así como la distribución entre los distintos capítulos de los casi 5.300 pares de corchetes colocados en las palabras, párrafos o artículos en los que se mantenían desacuerdos en el tercer borrador.

### CUADRO 8

#### *ESTRUCTURA DE LOS BORRADORES DEL ALCA Y PUNTOS DE DESACUERDO EN EL TERCER BORRADOR*

<b>1er borrador</b> (julio de 2001)	<b>2do borrador</b> (noviembre de 2002)	<b>3er borrador</b> (noviembre de 2003)	<b>Corchetes</b> <b>3er borr.</b>
	Temas generales e institucionales	Cap. I Asuntos Institucionales	48
		Cap. II Disposiciones Generales	37
		Cap. III Definiciones	
		Cap. IV Transparencia	20
		Cap. V Tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías	9
		Cap. XXI Marco Institucional	7
		Cap. XXII Excepciones Generales	7
		Cap. XXIV Disposiciones Finales	136
		Cap. VI Disposiciones Medioambientales	367
		Cap. VII Disposiciones laborales y procedimientos relativos al incumplimiento de disposiciones ambientales y laborales	222

CUADRO 8 - CONTINUACIÓN

<b>1er borrador</b> (julio de 2001)	<b>2do borrador</b> (noviembre de 2002)	<b>3er borrador</b> (noviembre de 2003)	<b>Corchetes</b> <b>3er borr.</b>
Cap. sobre agricultura	Cap. sobre agricultura	Cap. IX Agricultura	123
Cap. sobre acceso a mercados	Cap. sobre acceso a mercados	Cap. VIII Aranceles y Medidas No Arancelarias	189
		Cap. X Régimen de Origen	133
		Cap. XI Procedimientos Aduaneros relacionados con el Régimen de Origen	369
		Cap. XII Procedimientos Asuntos Aduaneros	183
		Cap. XIII Normas y Barreras Técnicas al Comercio	334
		Cap. XIV Medidas de Salvaguardia	1.103
Cap. sobre subvenciones, anti-dumping y derechos compensatorios	Cap. sobre subvenciones, anti-dumping y derechos compensatorios	Cap. XV Subvenciones, anti-dumping y derechos compensatorios	486
Cap. sobre servicios	Cap. sobre servicios	Cap. XVI Servicios	243
Cap. sobre inversión	Cap. sobre inversión	Cap. XVII Inversión	713
Cap. de compras del sector público	Cap. de compras del sector público	Cap. XVIII Compras /Contrataciones/ Adquisiciones del sector público	61
Cap. sobre política de competencia	Cap. sobre política de competencia	Cap. XIX Política de Competencia	57
Cap. de derechos de propiedad intelectual	Cap. de derechos de propiedad intelectual	Cap. XX Derechos de propiedad intelectual	429
Cap. sobre solución de controversias	Cap. sobre solución de controversias	Cap. XXIII Solución de Controversias	21
		<b>Total</b>	<b>5.297</b>

Fuente: en base a información de la página oficial del ALCA, <<http://www.ftaa-alca.org>>.

En esas circunstancias, el fracaso tanto de la siguiente reunión del CNC –iniciada en Puebla tres meses después de Miami y suspendida hasta el momento de la redacción de este texto, sin fecha de reanudación prevista– como de las reuniones informales realizadas posteriormente demostró que la modalidad de dos niveles no ha logrado resolver las diferencias previamente existentes, que han continuado concentradas básicamente en dos ámbitos. Por una parte, y al igual que en la OMC, el principal punto de desacuerdo es el de agricultura, por

los elevados subsidios que reciben de su gobierno los productores estadounidenses y el efecto devastador que, en un escenario de libre comercio, eso traerá para una buena parte de las economías de la región. Al respecto, las cifras del Cuadro 9 pueden proporcionar una idea general de la importancia de la agricultura en distintas economías de América Latina y el Caribe y, por tanto, de lo mucho que esas economías pondrían en riesgo –en su producción para el mercado interno y para la exportación, así como en sus niveles de empleo– al abrirse a los productos subsidiados procedentes de EE.UU.

CUADRO 9

*PARTICIPACIÓN DE LA AGRICULTURA EN PAÍSES SELECCIONADOS DEL  
HEMISFERIO OCCIDENTAL (% DE LOS CORRESPONDIENTES TOTALES)*

	PIB (1999)	Empleo (2000)	Comercio intra-ALCA (2000)
<b>Argentina</b>	4,6	9,8	19,6
<b>Barbados</b>	6,0	4,0	19,0
<b>Brasil</b>	8,5	16,7	12,8
<b>México</b>	5,0	21,0	5,8
<b>Chile</b>	10,3	15,7	20,7
<b>Colombia</b>	12,8	20,4	18,5
<b>República Dominicana</b>	11,3	16,7	16,8
<b>Guatemala</b>	23,0	46,1	28,0
<b>Honduras</b>	16,2	31,7	25,3
<b>Nicaragua</b>	31,6	20,0	27,9
<b>Paraguay</b>	29,2	34,4	36,0
<b>EE.UU.</b>	1,2	21,0	6,2
<b>Venezuela</b>	5,0	8,0	13,0

Fuente: Salazar-Xirinachs (2003).

Hasta la Reunión Ministerial de Miami, en el proceso de negociación existían dos posiciones irreconciliables sobre esos subsidios: de un lado, EE.UU. proponiendo no avanzar en el tema dentro del ALCA hasta tanto no se resolviera lo referido al punto en el ámbito de la OMC; del otro lado, distintos gobiernos de la región exigiendo compromisos claros de reducción de los subsidios estadounidenses. Si bien desde Miami dicha exigencia ya no se mantiene con la misma fuerza, el conflicto persiste por la negativa estadounidense a negociar medidas que neutralicen los efectos de los subsidios a sus exportaciones dirigidas hacia el resto del hemisferio.

En un segundo nivel, y también a semejanza de lo que ocurre en la OMC, otros temas conflictivos han sido los de inversión, compras gubernamentales, derechos de propiedad intelectual y servicios –semejantes a algunos de los Temas de Singapur. Respecto de ellos ocurre lo contrario que con los subsidios agrícolas: en este caso, Estados Unidos ha exigido su inclusión y el establecimiento de compromisos ambiciosos, que incluso van más allá de lo que los países desarrollados pretenden lograr en la OMC, en tanto que distintos países de la región han planteado no asumir niveles importantes de compromiso a nivel hemisférico, ya sea de manera definitiva, o al menos en espera de que el marco de negociación de dichos temas se resuelva en el ámbito multilateral.

Desde antes de la Reunión Ministerial de Miami, pero con mayor nitidez desde la fracasada reunión del CNC iniciada en Puebla en febrero de 2003, en torno a esos puntos de conflicto se han ido definiendo dos polos en el interior de las negociaciones del ALCA.

Por una parte, los gobiernos del MERCOSUR encabezados por Brasil y Argentina, así como Venezuela y en alguna medida el CARICOM, han pasado a jugar un papel relevante en el período reciente, encabezando tanto el cuestionamiento a la propuesta de ALCA estadounidense como la formulación de planteamientos alternativos, si bien en el interior de este polo hay posturas diversas y hasta cambiantes en relación a los distintos temas de negociación, incluso entre los miembros del MERCOSUR: el gobierno uruguayo está claramente a favor del proyecto de EE.UU., aunque en términos formales aparezca compartiendo las propuestas del bloque.

El otro polo, que desde el CNC de Puebla es conocido como el Grupo de los 15, está encabezado por el gobierno estadounidense, y en él se ubican principalmente los gobiernos con los que EE.UU. está negociando o ya tiene firmados tratados de libre comercio: Canadá, México, Chile, algunos países andinos y los países de Centroamérica.

## LA ALTERNATIVA ESTADOUNIDENSE DE LOS TRATADOS BILATERALES Y PLURILATERALES

Para finalizar el presente trabajo nos interesa destacar que, si bien el componente ALCA de la estrategia económica de Estados Unidos hacia el hemisferio atraviesa hoy por problemas que no sólo están retrasando la puesta en marcha del Área y están obligando a redefinir algunas de sus modalidades y contenidos, sino que incluso cuestionan seriamente

su viabilidad, incluso una eventual derrota del proyecto ALCA dejará intacto, o reforzará, el otro componente de esa estrategia hemisférica: los tratados bilaterales o con grupos de países de la región.

Ese componente, que con la existencia del TLCAN acompañó al nacimiento del proceso ALCA, mantuvo su vigencia en los años siguientes mediante la puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio con Chile el 1 de enero de 2004 y con la firma del Tratado con Centroamérica (CAFTA, por sus siglas en inglés) a inicios de 2004, actualmente en proceso de ratificación. Si a ello se agrega que precisamente durante la Reunión Ministerial de Miami el gobierno estadounidense anunció su intención de incluir en el CAFTA a República Dominicana y Panamá, y de iniciar negociaciones con Ecuador, Perú y Colombia, resulta claro que para ese gobierno la opción de los tratados bi- o plurilaterales no sólo acompañó al proceso ALCA, sino que adquirió más fuerza a medida que dicho proceso fue complicándose.

De esta manera, a lo largo de 2003 y 2004, mientras la negociación del ALCA estuvo paralizada, EE.UU. avanzó rápidamente en la estructuración de una red de tratados con aquellos países de la región que han ofrecido menos resistencias a su proyecto hemisférico, logrando en 2003 el desarrollo completo de la negociación del Tratado con Centroamérica<sup>2</sup>, y en 2004 la realización de la mayoría de las Rondas de Negociación con los tres países andinos arriba señalados.

Si bien para EE.UU. este componente de su estrategia es menos abarcador que el ALCA, con la posibilidad de que varias de las principales economías de la región queden fuera de su red de tratados, esa red es incluso más peligrosa que el propio ALCA, porque con ella se pulveriza la posibilidad de los países de la región de negociar en bloque y con posturas comunes, a lo que habría que agregar las muestras de aprobación –e incluso de agradecimiento– con que los gobiernos hasta ahora elegidos han recibido los anuncios de su inclusión en la red.

Bajo esas condiciones, la ausencia de posiciones disidentes de importancia en esas negociaciones parciales le ha brindado al gobierno estadounidense las mejores circunstancias para ir imponiendo sin cor-

---

2 El aviso de George Bush respecto del inicio de las negociaciones con Centroamérica fue hecho en diciembre de 2002 ante la OEA, en los siguientes términos: "Hoy, anuncio que los Estados Unidos explorarán un acuerdo de libre comercio con los países de América Central. Mi administración trabajará de cerca con el congreso hacia esta meta. Nuestro propósito es consolidar los lazos económicos que tenemos ya con estas naciones, para reforzar su progreso hacia la reforma económica y política y social y avanzar otro paso hacia la culminación del Área de Libre Comercio de las Américas" (Bush, 2002: 4).

tapisas sus principios e intereses en cada uno de los tratados, tal como hasta ahora ha ocurrido con México, Chile y Centroamérica y está ocurriendo con los países andinos, plasmando en todos estos casos la totalidad de los contenidos de su proyecto original, incluidos aquellos que han generado las mayores dificultades en el proceso ALCA.

Al respecto, en los siguientes dos cuadros se presentan algunos elementos que permiten tener una idea del grado en que el gobierno estadounidense ha logrado imponerse en esas negociaciones parciales. Hemos usado los textos oficiales de los tres tratados que EE.UU. tiene firmados con países de la región. Por una parte, en el Cuadro 10 se presenta la estructura de los tres tratados con el objeto de permitir la comparación tanto entre ellos como con la estructura del ALCA ya presentada en el Cuadro 8. De la comparación entre los tres tratados se desprende una gran semejanza en la estructura que ellos poseen, sobre todo si la comparación se centra en los tratados más recientes, esto es, en el TLC Chile-EE.UU. y el CAFTA, los cuales sólo difieren en dos capítulos –“Entrada temporal de personas de negocios” y “Políticas de competencia, monopolios designados y empresas del estado”– que se encuentran en el primero y no en el segundo<sup>3</sup>.

Si la comparación se realiza entre esos tres tratados y el ALCA, dos cosas saltan a la vista. En ninguno de los tres tratados hay capítulos equivalentes al de “Tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías” y al de “Subsidios anti-dumping y políticas compensatorias”, capítulos V y XV del ALCA respectivamente, que corresponden a temas incómodos para el gobierno estadounidense, el primero porque se supone que debería incluir algún tratamiento para actuar frente a las enormes disparidades entre las economías, lo que EE.UU. no ha querido asumir con seriedad en el ALCA, y el segundo porque debería incluir algún compromiso respecto de la principal fuente de subvenciones en el hemisferio, los apoyos a la agricultura estadounidense, que el gobierno de ese país se niega a incluir en la negociación. Así, el interés estadounidense de no asumir compromisos respecto a esos temas en el ALCA se concreta al nivel de

---

3 En lo que respecta al TLCAN, una de las diferencias más importantes con los otros dos tratados y con el ALCA es que en él se incluye un capítulo, el VI, dedicado a “Energía y petroquímica básica”, cuyo “Ámbito de aplicación” es definido de la siguiente manera: “Son materia de este capítulo las medidas relacionadas con los bienes energéticos y petroquímicos básicos que se originan en territorio de las Partes, y las medidas relacionadas con la inversión y con el comercio transfronterizo de servicios vinculados a dichos bienes, tal como se establece en este capítulo”.

los Tratados al no incorporar capítulos referidos a ellos en ninguno de los tres textos. En los tres tratados existen capítulos referidos a servicios financieros y a telecomunicaciones, en tanto que en el ALCA no hay capítulos semejantes. En este caso el interés del gobierno estadounidense apunta a la inclusión de esos dos temas, lo que ha encontrado resistencias en la negociación del ALCA, de tal modo que sólo en el tercer borrador se incluye algo sobre ellos, y no como capítulos sino como apartados en el interior del capítulo de servicios.

**CUADRO 10**  
*ESTRUCTURA DE LOS TLC FIRMADOS POR EE.UU.*  
*CON PAÍSES DE AMÉRICA LATINA*

<b>TLCAN</b>	<b>TLC Chile-EE.UU.</b>	<b>CAFTA</b>
Preámbulo	Preámbulo	Preámbulo
I: Objetivos	1. Disposiciones iniciales	1. Disposiciones iniciales
II: Definiciones generales	2. Definiciones generales	2. Definiciones generales
III: Trato nacional y acceso de bienes al mercado	3. Trato nacional y acceso de mercancías al mercado	3. Trato nacional y acceso de mercancías al mercado
IV: Reglas de Origen	4. Reglas de origen y procedimientos de origen	4. Reglas de origen y procedimientos de origen
V: Procedimientos aduanales	5. Administración aduanera	5. Administración aduanera
VI: Energía y petroquímica básica	6. Medidas sanitarias y fitosanitarias	6. Medidas sanitarias y fitosanitarias
VII: Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias	7. Obstáculos técnicos al comercio	7. Obstáculos técnicos al comercio
VIII: Medidas de emergencia	8. Defensa comercial	8. Defensa comercial
IX: Medidas relativas a normalización	9. Contratación pública	9. Contratación pública
X: Compras del sector público	10. Inversiones	10. Inversión
XI: Inversión	11. Comercio transfronterizo de servicios	11. Comercio transfronterizo de servicios
XII: Comercio transfronterizo de servicios	12. Servicios financieros	12. Servicios financieros
XIII: Telecomunicaciones	13. Telecomunicaciones	13. Telecomunicaciones
XIV: Servicios financieros	14. Entrada temporal de personas de negocios	14. Comercio electrónico
XV: Política en materia de competencia, monopolios y empresas del estado	15. Comercio electrónico	15. Derechos de propiedad intelectual
XVI: Entrada temporal de personas de negocios	16. Política de competencia, monopolios designados y empresas del estado	16. Laboral

CUADRO 10 - CONTINUACIÓN

<b>TLCAN</b>	<b>TLC Chile-EE.UU.</b>	<b>CAFTA</b>
XVII: Propiedad intelectual	17. Derechos de propiedad intelectual	17. Ambiente
XVIII: Publicación, notificación y administración de leyes	18. Laboral	18. Transparencia
XIX: Revisión y solución de controversias en materia de anti-dumping y cuotas compensatorias	19. Medio ambiente	19. Administración del Tratado
XX: Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias	20. Transparencia	20. Solución de controversias
XXI: Excepciones	21. Administración del Tratado	21. Excepciones
XXII: Disposiciones finales	22. Solución de controversias	22. Disposiciones finales
	23. Excepciones	
	24. Disposiciones finales	

Fuente: en base a información del Sistema de Información sobre el Comercio Exterior de la OEA, <<http://www.sice.oas.org/>>.

Por otra parte, en el Cuadro 11 hemos reproducido los apartados referidos a “Requisitos de desempeño” que se encuentran en los capítulos de inversiones, tanto del ALCA como de los otros tres tratados. La lectura del Cuadro hace innecesaria cualquier descripción de las semejanzas que existen entre los cuatro textos: resulta evidente que son prácticamente iguales.

Lo que sí conviene es tener presente que las negociaciones del ALCA están detenidas, entre otras cosas, por la falta de acuerdo en el tema de inversiones, en tanto que dos de los otros tratados están aplicándose –el TLCAN desde hace más de 10 años y el TLC Chile-EEUU desde el inicio de 2004– y el otro está ya firmado. Esta diferencia es importante si se considera que en los textos recogidos en el Cuadro 11 –y lo mismo podría decirse de todo el resto de los capítulos de inversiones– se otorgan las mayores facilidades imaginables para que el capital estadounidense no asuma compromiso alguno frente a las economías de la región, formalizándose una renuncia explícita de los gobiernos a exigirle a ese capital cualquier desempeño referido a exportaciones, encadenamientos productivos internos, saldo de balanza comercial, transferencia de tecnología, o cualquier otro de los resultados que los países de la región tendrían derecho a exigir si en la



negociación con EE.UU. se priorizaran de verdad las necesidades nacionales y se relegaran al nivel que corresponde los intereses de las corporaciones y su pretensión de dominio hemisférico.

CUADRO 11

COMPARACIÓN DE APARTADOS DE “REQUISITOS DE DESEMPEÑO” EN DISTINTOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA LATINA CON EE.UU.

ALCA	TLCAN	TLC CHILE-EE.UU.	TLC EE.UU.-CENTROAMÉRICA
<b>Cap. XVII Inversión. Artículo 10. Requisitos de desempeño. 10.1. Requisitos de desempeño [obligatorios]:</b>	<b>CAP. XI, Artículo 1106: requisitos de desempeño.</b>	<b>Artículo 10.5: Requisitos de desempeño</b>	<b>Artículo 10.9: Requisitos de Desempeño</b>
Ninguna Parte podrá imponer ni hacer cumplir cualquiera de los siguientes requisitos o [hacer cumplir ningún] compromiso [u obligación] o iniciativa en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción u operación, [o venta u otra disposición] de una inversión de un inversionista de una Parte [o de Estado no Parte] en su territorio para:]	1. Ninguna de las Partes podrá imponer ni hacer cumplir cualquiera de los siguientes requisitos o hacer cumplir ningún compromiso o iniciativa, en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción u operación de una inversión de un inversionista de una Parte o de un país no Parte en su territorio para:	1. Ninguna Parte podrá imponer ni hacer cumplir cualquiera de los siguientes requisitos o hacer cumplir ninguna obligación o compromiso, en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación o venta o cualquier otra forma de disposición de una inversión de un inversionista de una Parte o de un país que no sea Parte en su territorio para:	1. Ninguna Parte podrá, en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación o venta o cualquier otra forma de disposición de una inversión de un inversionista de una Parte o de un país que no sea Parte en su territorio, imponer ni hacer cumplir cualquiera de los siguientes requisitos o hacer cumplir cualquier obligación o compromiso para:
a) exportar un determinado nivel o porcentaje de bienes [o servicios];	a) exportar un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios;	a) exportar un determinado nivel o porcentaje de mercancías o servicios;	a) exportar un determinado nivel o porcentaje de mercancías o servicios;
b) alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional;	b) alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional;	b) alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional;	b) alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional;
c) adquirir, utilizar u otorgar preferencia a los bienes producidos [o a servicios prestados] en su territorio, o adquirir bienes de [productores] [personas] [o servicios de prestadores de servicios] en su territorio;	c) adquirir o utilizar u otorgar preferencia a bienes producidos o a servicios prestados en su territorio, o adquirir bienes de productores o servicios de prestadores de servicios en su territorio;	c) adquirir, utilizar u otorgar preferencia a mercancías producidas en su territorio, o adquirir mercancías de personas en su territorio;	c) comprar, utilizar u otorgar preferencia a mercancías producidas en su territorio, o adquirir mercancías de personas en su territorio;

CUADRO 11 - CONTINUACIÓN

ALCA	TLCAN	TLC CHILE-EE.UU.	TLC EE.UU.-CENTROAMÉRICA
d) relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con dicha inversión;	d) relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas en divisas asociadas con dicha inversión;	d) relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con dicha inversión;	d) relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con dicha inversión;
e) [restringir las ventas en su territorio de los bienes o servicios que tal inversión [produzca o preste] [produce o presta] [produce o suministra] relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de [sus] [las] exportaciones o a [las], ganancias que generen en divisas;]	e) restringir las ventas en su territorio de los bienes o servicios que tal inversión produce o presta, relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de sus exportaciones o a ganancias que generen en divisas;	e) restringir las ventas en su territorio de las mercancías o servicios que tal inversión produce o presta, relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de sus exportaciones o a las ganancias que generen en divisas;	e) restringir las ventas en su territorio de las mercancías o servicios que tal inversión produce o presta, relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de sus exportaciones o a las ganancias que generen en divisas;
f) [transferir a una persona en su territorio, [tecnología], [una tecnología particular], un proceso productivo u otro conocimiento [reservado] [de su propiedad], [salvo cuando el requisito se imponga [o el compromiso u obligación se hagan cumplir] por un tribunal judicial o administrativo o autoridad competente] [de competencia] para reparar una supuesta violación a las leyes en materia de competencia o para actuar de una manera que no sea incompatible con otras disposiciones de este Acuerdo]; o]	f) transferir a una persona en su territorio, tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento reservado, salvo cuando el requisito se imponga o el compromiso o iniciativa se hagan cumplir por un tribunal judicial o administrativo o autoridad competente para reparar una supuesta violación a las leyes en materia de competencia o para actuar de una manera que no sea incompatible con otras disposiciones de este Tratado; o	f) transferir a una persona en su territorio tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento de su propiedad; o	f) transferir a una persona en su territorio tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento de su propiedad; o

CUADRO 11 - CONTINUACIÓN

ALCA	TLCAN	TLC CHILE-EE.UU.	TLC EE.UU.-CENTROAMÉRICA
g) [[actuar como el proveedor exclusivo de] [suministrar exclusivamente del territorio de la Parte] los bienes que produce o servicios que [preste] [suministra] para un mercado específico, regional o para el mercado mundial.]	g) actuar como el proveedor exclusivo de los bienes que produce o los servicios que presta para un mercado específico, regional o mundial.	g) actuar como el proveedor exclusivo desde el territorio de la Parte de las mercancías que produce o servicios que suministre para un mercado regional específico o al mercado mundial.	g) actuar como el proveedor exclusivo desde el territorio de la Parte de las mercancías que tal inversión produce o los servicios que suministre para un mercado regional específico o al mercado mundial.

Fuente: ALCA, en base a información de su página oficial, <<http://www.ftaa-alca.org>>; TLCAN y TLC Chile EE.UU., en base a información del Sistema de Información sobre el Comercio Exterior de la OEA, <<http://www.sice.oas.org/>>; CAFTA, en base a información del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, <<http://www.comex.go.cr/acuerdos/comerciales/CAFTA/texto/>>.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial 2002 *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2002* (Washington).
- Bush George 2002 *Remarks by the president George W. Bush to the world affairs council national conference* (Washington: Organización de Estados Americanos).
- OMC 2003 *Entender la OMC* (Suiza: Organización Mundial de Comercio).
- Williamson, John 1990 "What Washington Means by Policy Reform", en J. Williamson (ed.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Washington: Institute for International Economics).
- OXFAM 2002 *Cambiar las Reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*, <[http://www.oxfam.org/esp/programs\\_camp\\_comercio.htm](http://www.oxfam.org/esp/programs_camp_comercio.htm)>.
- Salazar-Xirinachs, José 2003 *The FTAA and Development Strategies in Latin America and the Caribbean* (OEA) noviembre.

FABIO GROBART SUNSHINE\*

## SIGLO XXI: RETOS PARA AMÉRICA LATINA DE CARA A LA SOCIEDAD BASADA EN EL CONOCIMIENTO

### INTRODUCCIÓN

El afianzamiento en las postrimerías del siglo XX en la economía de los principales países industriales de un modelo reproductivo cualitativamente nuevo, condicionado ya no sólo por el incremento acelerado y directo del papel protagónico del progreso científico-tecnológico e innovativo (PCT-I) en las fuerzas productivas, sino también por la generalización de este fenómeno a todos los eslabones e interrelaciones del proceso de reproducción social ampliada vistos como un sistema en su más amplio contexto económico, político, social, ambiental, cultural, territorial, defensivo y fundamentalmente internacional, tiene incalculables consecuencias para el curso del desarrollo futuro de la humanidad y, en su concierto, también para los pueblos de Nuestra América.

Según las estadísticas mundiales, los reportes de los organismos económicos internacionales y la bibliografía científica de diversas lati-

\* Ingeniero químico (1965), Doctor en Ciencias Económicas (1981). Actualmente, Investigador Titular (1982) en el Centro de Investigaciones de Economía Internacional de la Universidad de La Habana.

tudes (OECD, 2004), en los últimos tres decenios del siglo XX la economía mundial en los países capitalistas industrializados se encontraba en una fase de transición, caracterizada por el fin del funcionamiento eficiente del viejo modelo de reproducción capitalista basado en el conjunto de atributos fordistas, y el inicio de un nuevo paradigma tecno-económico basado en el crecimiento inteligente mediante el empleo de los últimos adelantos de la revolución científico-técnica en un impetuoso proceso de reconversión industrial, denominado eufemísticamente como “la sociedad basada en el conocimiento”.

Si bien este nuevo paradigma se ha manifestado ya como exitoso a nivel micro, y su madurez y expansión han sido corroboradas por la práctica a nivel primermundista, no obstante no ha podido sacar del atolladero de la crisis económica prolongada y recurrente al sistema capitalista mundial: no ha logrado definir aún la trayectoria de la proclamada y esperada curva del auge sostenido, que sería manifestación de un aumento de la productividad social promedio y de ganancias incrementadas, o al menos positivas, como tendencia general, entre otros fenómenos. Allí está, para brindar sólo un ejemplo, el reciente derrumbe estrepitoso del llevado y traído concepto de “la nueva economía”, de efímero auge y decadencia (Grobart, 2004).

En el contexto complejo y contradictorio, lleno de retos e incertidumbres, que caracteriza el desarrollo de las fuerzas productivas en la fase actual del capitalismo monopolista transnacional, este incorpora como factor decisivo de su competitividad, seguridad integral y “continuidad histórica” como sistema la capacidad de generación científica y de innovación tecnológica a su estrategia global, conjugando el desarrollo intensivo de las llamadas sociedades basadas en el conocimiento en sus principales metrópolis con la explotación extensiva de la periferia del sistema.

En la lucha por el dominio y/o la subsistencia en un mundo marcado en lo inmediato por tendencias hacia una globalización regida por los intereses del capital transnacional –si bien ya en crisis sincrónica planetaria– se evidencian las principales contradicciones Norte-Norte y Norte-Sur (manifestaciones estas, en el plano internacional, de las contradicciones más profundas de capital-capital y capital-trabajo) a las que el Sur accede en gran desventaja por desvalorizarse sus otrora ventajas comparativas estáticas y no poseer, en su predominante mayoría, del apropiado ámbito sistémico de fertilidad nacional para crear las nuevas ventajas comparativas dinámicas

En ese sentido, para todos los actores planetarios, el conocimiento integral de los procesos que subyacen en la esencia de la etapa actual de la revolución científico-técnica y su relación de causa-efecto con el fenómeno de la globalización, sus condiciones, regularidades y consecuencias, así como su contenido económico y mecanismo de realización, adquiere un actualísimo interés, no sólo en el plano teórico-cognoscitivo y de los estudios prospectivos globales, sino principalmente en el práctico, el de la fundamentación de tomas de decisiones de largo alcance estratégico que faciliten, mediante una participación activa, el posicionamiento estable y ventajoso del sujeto en cuestión en el proceso de globalización. En ese orden de cosas, representan un interés especial las experiencias y retos afrontados por los diversos grupos de naciones, entre otros los países industrializados a la vanguardia del proceso de globalización, y los países subdesarrollados en busca de opciones alternativas de desarrollo, ya sea para insertarse competitivamente al nuevo paradigma o quedar irremisiblemente marginados y caer en una nueva suerte de dependencia total en todos los planos.

La conformación y ejecución de políticas científico-tecnológicas e innovativas autóctonas (lo cual no implica que autárquicas), como parte consustancial de estrategias de desarrollo económico y social y de inserción internacional, constituye uno de los instrumentos clave para el fomento de las ya mencionadas ventajas comparativas dinámicas, elemento esencial de la competitividad de las naciones.

Lograr hilvanar sistémicamente el PCT-I al complejo tejido socio-económico interno en los niveles micro-meso-macro con aquellos factores externos que complementen el ciclo reproductivo óptimamente, en calidad de innovadores y/o de asimiladores tempranos ya no sólo de productos (tangibles e intangibles) sino también de tecnologías, he allí el reto –según algunos– para poder disfrutar de su rendimiento al máximo (Messner, 2000). Es evidente que planteada así, esta meta programática podría ser considerada como limitada, o adecuada a los preceptos neoliberales acerca de la competitividad entre los países ya industrializados. El reto, sin embargo, para los países subdesarrollados, sería cualitativa y cuantitativamente más complejo, por deber plantearse como premisa la solución de profundas transformaciones alternativas que los conduzcan eficientemente hacia el desarrollo sostenible, superando su multifacético retraso secular. Ahora bien, para el nivel actual de desarrollo alcanzado por la humanidad, estos

cambios requerirán –como condición *sine qua non*– de la incorporación conciente del factor PCT-I.

Lo expresado en los dos párrafos anteriores sería imposible sin la existencia de una poderosa voluntad política refrendada por una eficaz función reguladora e inclusive la significativa participación económica y administrativa directa del Estado, la única institución capaz de crear el imprescindible ámbito sistémico y de concentrar con una sostenida proyección del largo plazo los considerables recursos y servicios de diversa índole necesarios para, junto a los demás factores empresariales, políticos y sociales, llevar a vías de hechos la llamada *función de cambio* en pos de la competitividad colectiva de la nación (o comunidad integracionista).

La práctica de largos años de la llamada Tríada –EE.UU., Japón, UE–, y más recientemente también de los Nuevos Países Industriales del Sudeste Asiático (NICs), constituye hasta el presente un testimonio fehaciente sobre la aplicación consecuente y la vigencia de estos preceptos de dirección desde el sector público, en imbricada complementación con los intereses del sector empresarial y, en primer lugar, al servicio de las Corporaciones Transnacionales, en el marco de las relaciones de mercado.

Debe señalarse en ese sentido que el alto nivel de internacionalización alcanzado en la esfera (de la generación, implementación en la producción y los servicios, comercialización y consumo/acumulación) del PCT-I obliga a los diversos países industrializados a elaborar proyecciones a largo plazo que incorporen estos criterios en sus estrategias nacionales de desarrollo. Se declinan los modelos autárquicos, por ineficientes, y se asumen combinaciones de estrategias selectivas, adaptativas y de monitoreo científico-tecnológico, acorde a las ventajas absolutas y relativas que cada país haya creado en su desarrollo anterior y las que prevea para su inserción exitosa en el futuro, entre otros factores, mediante la cooperación en redes y/o cadenas reproductivas internacionales a ciclo completo (Alem, 2000).

Los de mayores posibilidades actuales, como EE.UU. y Japón, tratan de acaparar el máximo de posiciones de liderazgo innovador, aprovechando en su favor, directa e indirectamente, el potencial científico-tecnológico del resto del planeta y afianzándose en todo el mercado mundial. Los países industriales más cercanos (RFA, Francia, Gran Bretaña, Italia, Canadá, Suecia y los NICs) tratan de apoderarse y/o de mantenerse en esferas selectivas del PCT-I y de realizar estrate-

gias de adaptadores tempranos que les permitan seguir luchando por el liderazgo en segmentos específicos del mercado mundial.

Pero quizás sea la concertación integracionista de los, hasta hace pocos meses, quince países que componían la UE (entre los cuales hay adaptadores tempranos y tardíos) el más elocuente de los ejemplos en el campo de las alianzas estratégicas internacionales sobre esa voluntad política y esa función reguladora de los estados en respuesta a la imperiosa necesidad de desarrollar las potencialidades sinérgicas de su enorme espacio económico-productivo y científico-tecnológico mancomunado. Disponiendo en su conjunto de una considerable y experimentada base científico-tecnológica, aunque aún fraccionada en múltiples estructuras nacionales repetitivas, su estrategia integracionista en esta esfera, para contrarrestar a sus principales competidores, hace hincapié en la racionalización de la división y cooperación internacional del trabajo, esencialmente mediante un conjunto de grandes programas comunitarios que se reflejan en la ya sexta secuencia de Programas Marco (con planificación cuatrienal), así como a través de otras acciones de investigación en las principales líneas del progreso científico-técnico y de desarrollo de tecnologías de punta (CCE, 1999). Esta estrategia ya les ha proporcionado resultados comercialmente competitivos y el consecuente posicionamiento exitoso en importantes segmentos macrotecnológicos del mercado mundial. Por ejemplo, desplazando a EE.UU. en el transcurso de la última década de ocho macrotecnologías de entre las veinte o veintidós que estos poseían en dominio absoluto al inicio de los años noventa.

El comercio mundial actual de productos de alta tecnología se encuentra casi totalmente concentrado entre los países del Norte, controlándose más del 80% del mismo tan sólo por el G-7, el cual, además, poseía para aquel entonces cuarenta y seis de las cincuenta principales macrotecnologías determinantes para dichas producciones. Quedarían así sólo cuatro macrotecnologías en manos del resto de los países industriales, y ninguna en manos de los países del Sur. La exportación de productos de alta tecnología posee actualmente la más dinámica tasa de crecimiento en el mercado mundial y reporta lucrativos ingresos por concepto de la novedad y la protección de la propiedad industrial a sus principales promotores. El aseguramiento y la eternización de esa posición privilegiada, en usufructo *cuasi-monopólico*, constituye por tanto la primera prioridad política, económica e ideológica para los fines hegemónicos de los estados capitalistas más poderosos.



En ese contencioso se manifiestan las principales contradicciones entre los miembros de la Tríada, pero a la vez su comunidad de intereses con relación al Sur subdesarrollado, los que defienden unidos en las organizaciones y foros internacionales fomentando un orden internacional basado en la globalización por vías neoliberales.

A la vez, por necesidad objetiva y por lógica, sería de esperar que la función estatal de crear condiciones internas y externas favorables al desarrollo y a una inserción en equidad al proceso de globalización constituyera, aún en mayor medida, un paradigma de pensamiento y acción colectiva para los países de menor desarrollo relativo. Pasos reconocidos en ese sentido serían la creación de sistemas integracionistas regionales, no limitados a la promoción de ventajas mutuas en la esfera del comercio, sino que, con profundidad, abordan el ciclo reproductivo integralmente, propiciando la función de cambio hacia fuerzas productivas y relaciones de producción modernas, así como términos de intercambio internacionales Norte-Sur y Sur-Sur que facilitasen la superación del atraso histórico y el incremento sostenido de la calidad de vida de sus poblaciones. No obstante, es conocido que la maduración de estos conceptos se produce en condiciones de predominio del discurso neoliberal procedente del Norte, desestabilizador de las otrora reconocidas funciones económicas y organizativas de los estados (del Sur) en pos del desarrollo económico-social de sus naciones.

En el plano interno hace mella en ese empeño la alianza estratégica existente entre el capital transnacional y los grupos de poder de las oligarquías locales, desarticulando el necesario consenso político con relación a estos problemas.

En estas circunstancias, para América Latina y el Caribe, el concepto de *seguridad científico-tecnológica e innovativa* se convierte no sólo en condición ineludible para la seguridad económica de las naciones (y/o de sus comunidades integracionistas) sino, visto integralmente, en una de las premisas para garantizar estrategias mancomunadas de futuro en todos los planos dentro del contexto omnipresente aunque cambiante de la globalización, incluidas variantes alternativas de futuros posibles, deseables y viables para un desarrollo sostenible a niveles de inserción y supervivencia planetaria, centrado en el ser humano como sujeto y objeto, y necesariamente basado en la ética de la solidaridad, justicia y equidad, el único orden que en resumidas cuentas garantizaría la anhelada *seguridad global* para toda la humanidad.

En ese sentido, las esperanzas en la región, entre los múltiples desafíos estratégicos de carácter político y socioeconómico, se centran en las profundas transformaciones estructurales para aunar esfuerzos y definir una voluntad integrativa también con relación al progreso científico-tecnológico e innovativo, considerándolo como un patrimonio de toda la sociedad, con un Estado renovado y reforzado que, junto a otros factores, asuma la responsabilidad central por su desarrollo y generalización como parte consustancial del proyecto de futuro de la sociedad y del correspondiente proceso de gestión integral.

Trabajos anteriores elaborados por el autor constituyen un intento de aproximación al necesario análisis de los años noventa con relación a las políticas de innovación y competitividad en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y de América Latina (Grobart, 2001 y 2003). A la luz del correspondiente diagnóstico acerca del “clásico” papel desempeñado por las políticas de innovación y competitividad en los países industriales desarrollados, así como debido a los recientes cambios acaecidos en la conformación de *políticas holísticas* que les permiten garantizar mediante un *mix* de baja transparencia (la integración en un todo de la política industrial, de comercio exterior, de innovación, desarrollo territorial y ecológico) la competitividad sistémica nacional y/o integracionista en las nuevas condiciones de liberalización arancelaria acorde a las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se pretende, por aproximaciones sucesivas, plantear los retos y proyecciones a afrontar por nuestro subcontinente en este frente de cosas, plantearse vías de desarrollo sostenible, en justicia y equidad, de cara al nuevo milenio.

#### EVOLUCIÓN DEL DESARROLLO CIENTÍFICO-TECNOLÓGICO E INNOVATIVO EN AMÉRICA LATINA EN LA ETAPA DE INDUSTRIALIZACIÓN MEDIANTE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

Los desafíos y contrariedades enfrentados por los países menos avanzados de cara al proceso de aceleración de la globalización y a la creciente importancia de la innovación y el conocimiento en la competitividad sistémica de las naciones (y/o de sus agrupaciones integracionistas) son de naturaleza semejante aunque considerablemente mayores que los identificados en el caso de los países avanzados. Las tendencias observadas en los últimos decenios fundamentan los criterios de

que, lejos de producirse un acercamiento relativo, el proceso acelerado de la globalización ha profundizado las disparidades e incrementado el proceso de polarización entre regiones, países y grupos sociales (ricos y pobres en información, integrados y marginados globalmente, entre los múltiples factores de carácter económico, social, ecológico, científico-tecnológico, etcétera).

Después de casi dos siglos de frustraciones en la construcción de sociedades capitalistas industriales, los países latinoamericanos<sup>1</sup> afrontaron las actuales transformaciones neoliberales de los años noventa a partir de incipientes sistemas nacionales de innovación creados a lo largo del período de industrialización mediante la sustitución de importaciones (ISI), los que, a la luz de la intensa importación de tecnología en aquel período, presentaban las siguientes características:

- niveles extremadamente reducidos de gastos en ciencia y tecnología (C+T) e investigación y desarrollo (I+D), al igual que en los demás indicadores del potencial científico-tecnológico y de su performance, especialmente si se los compara con los niveles de los países de la OCDE, de los otrora países socialistas de Europa del Este y, más recientemente, con los del Sudeste Asiático;
- extremadamente baja participación del sector empresarial productivo (privado, de capital nacional y extranjero) en las actividades de investigación, desarrollo e innovación, recayendo la mayor parte de estas en los institutos y las universidades públicas así como en los laboratorios de las empresas públicas (donde existieran), en condiciones de una deficiente, si bien no totalmente ausente, articulación conceptual, orgánica y funcional de dichas actividades;
- desempeño por parte de las universidades públicas del papel fundamental en la formación y entrenamiento de los recursos humanos especializados de alto nivel, no sucediendo así, en la debida medida, en el propio sector empresarial de la producción y los servicios directamente interesado en el aprendizaje y la calificación permanente de su personal técnico y administrativo.

---

<sup>1</sup> Se exceptúa a Cuba del presente análisis por haber optado por una vía de desarrollo alternativo cuyos promisorios resultados la distinguen ventajosamente en este orden de cosas, a pesar del bloqueo externo, y que ameritan un estudio comparado independiente.

Por tanto, de manera general, el sector público, si bien exiguo, acometería el papel más importante en el desarrollo de los incipientes esfuerzos locales de innovación de esos países.

Al estudio de las reformas estructurales y su vinculación con la conducta tecnológica empresarial en América Latina habría de dedicarle gran parte de su obra el destacado investigador argentino Jorge Katz. Según su prolífera bibliografía (Katz, 2001), esquemáticamente, la evolución de este proceso transcurriría por los siguientes períodos. En los últimos cincuenta o sesenta años el entorno y el contenido de la política científica y tecnológica en América Latina han sufrido cambios notables, aunque manteniéndose en un nivel marginal con relación a los acontecidos en los países desarrollados. En términos generales, a finales de la Segunda Guerra Mundial y en el primer decenio de postguerra, cuando los factores de ciencia y tecnología empezaron a involucrarse en los modelos económicos emergentes, estos se sustentaban en un crecimiento apoyado en la exportación de productos primarios, aprovechando el auge de precios que precipitaron la reconstrucción europea y también la guerra de Corea.

En la década del sesenta esas exportaciones siguieron siendo las fundamentales, aunque para esa época se adopta mayoritariamente la estrategia de sustitución de importaciones, vigente ya desde los años cuarenta en Brasil, Argentina, México y otros países mayores de la región.

Durante los años setenta se registraron, además de las sangrientas dictaduras militares, las crisis mundiales de los precios del petróleo y un período de crecimiento sustentado en el endeudamiento externo, mientras que en la década del ochenta (el famoso decenio perdido) los intentos de estabilización y de ajuste estructural sirvieron de preludio para la adopción generalizada, en los noventa, del modelo neoliberal dependiente.

Las concepciones sobre política científica y tecnológica evolucionaron en paralelo con los cambios económicos y sociales acaecidos. Fue característica para los años cincuenta, en los países mayores, la promoción de la investigación científica, bajo el supuesto de que ello acarrearía de manera automática el desarrollo tecnológico y el consiguiente crecimiento económico. Una cronología y análisis detallado de este acontecer hasta los años ochenta (incluidos) se brinda en Sagasti (2000).

En este período, denominado como de *oferta de ciencia*, en muchos países de América Latina se establecieron importantes cen-

tros de investigación. En los años sesenta el énfasis se centró en la calificación de los recursos humanos, la información científica y tecnológica y la transferencia de tecnología.

A su vez, en la década del setenta, declarativamente, se adoptó, a semejanza de los países desarrollados, el enfoque sistémico en la formulación y ejecución de políticas científicas y tecnológicas y su institucionalización; se aprendió sobre instrumentos de política, se avanzó en el estudio de la innovación, y se aprehendió la ingeniería de diseño y la consultoría en el desarrollo tecnológico.

Mientras, en los ochenta, la atención se desplazó hacia la gestión tecnológica de la empresa, las estrategias tecnológicas sectoriales y nacionales, la organización industrial y el cambio técnico, así como a la prospectiva científica y tecnológica. Además, se volvió al estudio de la universidad y de su papel en el desarrollo regional como promotora de progreso científico-tecnológico. Sin embargo, gran parte de estas intenciones durante la década perdida fueron minimizadas, si no totalmente anuladas, dados los efectos de la impagable deuda externa, la inflación galopante y la crisis económica, en el manejo de la precaria capacidad científica y tecnológica instalada durante los decenios anteriores.

En el sentido de lo expuesto, representa un interés especial el esfuerzo realizado entre los años cuarenta y los ochenta respecto a la ISI, antecedente importante para comprender la evolución del comportamiento tecnológico en las diversas estructuras de la planta empresarial y, a partir de las reformas neoliberales de los noventa, su deterioro actual y consecuencias nefastas para la seguridad científico-tecnológica y la competitividad sistémica de las naciones latinoamericanas.

Ello, con vistas a comparar la evolución de criterios de política al respecto y de evaluar la incidencia que sobre la consecuente capacidad resolutive en materia de competitividad sistémica ocasionaron las principales líneas de ataque del neoliberalismo dependiente (o subordinado) implantado en América Latina, a saber: la liberalización del comercio; la desregulación de los mercados financieros, de capital y de fuerza laboral; y la privatización y/o desnacionalización de las empresas y los servicios públicos, entre otras medidas.

Sin poder profundizar aquí sobre las causas, características, fuerzas motrices económicas y sociales, instrumentos de gestión y demás factores internos y externos que propiciaron, durante el período ISI, la asimilación por el Estado de importantes funciones rectoras e inclusive administrativas en la esfera del desarrollo económico y

social (incluidos el progreso científico-tecnológico, la innovación y el correspondiente aprendizaje), mencionaremos sólo algunas circunstancias que impulsarían el favorable ámbito para ello, destacándose en ese sentido:

- el surgimiento de fuertes gobiernos con programas nacionalistas y/o populistas de rescate de la soberanía política y económica, entre otros factores, así como de desarrollo económico y social, como respuesta al retraso secular y la marginalización mundial de dichos países;
- el consenso de unidad en torno a los intereses nacionales propiciado por la Segunda Guerra Mundial en marcha y, en consecuencia, un clima propicio de paz social interna que estimuló sinergias en los proyectos trazados, algunos, incluso, con carácter geopolítico;
- el surgimiento de un mercado cautivo de oferta deficitaria, agravado por el desabastecimiento de importantes renglones de la economía procedentes de la importación durante los años de guerra y de postguerra inmediata, lo cual estimuló la necesidad de soluciones propias mediante el desarrollo autóctono, la industrialización y la creación de mercados endógenos articulados;
- la prevalencia, en el mundo occidental de aquellos años, de la teoría de Keynes acerca del papel de líder motor a desempeñar por los estados en la política económica y de desarrollo, contexto en el cual América Latina no fue una excepción en cuanto a sus intentos de implementación –aun dentro de su especificidad de subdesarrollo secular económico, político y social–, copiando y asimilando algunos de los nuevos instrumentos e instituciones del llamado Estado Benefactor que iban introduciéndose por los países capitalistas industrializados;
- debe destacarse que se trataba del período de la historia económica mundial en que el proteccionismo alcanzaría su apogeo.

Durante la Segunda Guerra Mundial y a lo largo de la década del cincuenta, en los mayores países de América Latina el Estado creó un vasto conjunto de agencias, empresas, laboratorios de investigación y desarrollo e institutos tecnológicos pertenecientes al sector público, y asumió la responsabilidad por la producción de múltiples bienes y servicios tales como la energía y los combustibles, el transporte y las redes viales, las telecomunicaciones y los servicios de sanidad comu-

nal, entre otros, así como el desarrollo de la industria pesada, vinculada al sector estratégico de la economía, como la siderurgia, la petroquímica, ciertas ramas de la metalurgia no ferrosa y de la construcción de maquinaria.

Para expandirse en estas actividades, los gobiernos asumieron la necesidad de diseñar, construir y administrar un amplio número de nuevas entidades productivas. Diversas firmas públicas encararían la responsabilidad de producir bienes y servicios complejos que a su vez requerirían de un apreciable monto de capacidad tecnológica y expertise. En consonancia con ello, el sector público asumiría el establecimiento de institutos y laboratorios de investigación y desarrollo, proveyéndolos de equipamiento, personal entrenado y recursos financieros.

Además, como en el caso de Brasil y Argentina (aunque no sólo), razones de índole geopolítica, promovidas por las castas militares que durante años ejercieron el poder e incidieron fuertemente en la política científico-tecnológica de los respectivos países, desempeñaron un papel trascendente al explicar los esfuerzos científicos y tecnológicos que en cierto momento se implementaron para desarrollar capacidades tecnológicas autóctonas y cuasi-autárticas en campos de avanzada tales como la electrónica y la técnica de cómputo, la aeronáutica, la energética nuclear y la industria bélica.

Para cumplir con su cometido, importantes estructuras públicas estatales crearon sus propios departamentos de ingeniería e investigación y desarrollo, con vistas a estudiar la especificidad de la demanda local y de comprender mejor la naturaleza de los recursos naturales disponibles. Estos departamentos desempeñarían un papel vital en la prospección, diseño y mantenimiento de las nuevas capacidades industriales puestas en marcha por las principales firmas del sector público, como YPF, PEMEX, PETROBAS, etc., en la esfera del petróleo, y USIMINAS, SOMISA, LAZARO CARDENAS, etc., en la industria siderúrgica, entre otros sectores. Logros semejantes se observarían en el desenvolvimiento de los institutos agrícolas bajo la administración estatal, como INTA de Argentina, EMBRAPA del Brasil e INIA de Chile, entre otros. Estas agencias aportaron notables avances en las condiciones locales al diseño y ensayo de equipos agrícolas así como a la ejecución de servicios de extensión en la agricultura.

Los centros públicos de investigación y desarrollo, que vieron la luz en un tiempo relativamente corto, representarían el núcleo duro de los incipientes sistemas nacionales de innovación en ese período. En estos y en las universidades se concentraría el financiamiento para

ciencia y tecnología y se entrenaría gran parte del capital humano durante los años de postguerra.

A la vez, y en consonancia con lo anterior, en los diversos países surgirían agencias financieras públicas –BANADE, BNDE, NAFINSA, CORFO, etc.– que asumirían la responsabilidad por el financiamiento de proyectos de inversión a gran escala. También actuarían como puntos focales tecnológicos a la hora de la importación, generación y difusión del conocimiento técnico en diversas esferas de la producción que, entre otras, incluirían el diseño y la producción de bienes de capital y de maquinaria. De esta manera, el Estado, junto a los bancos y las agencias para el desarrollo público, diseñaría y construiría entidades productivas de gran escala, tanto en la industria pesada como en el campo de los principales servicios públicos, asumiendo la creación del ámbito sistémico económico-financiero y productivo para un desarrollo acelerado que el pequeño y mediano capital local no sería capaz de concentrar. Estas entidades fueron operadas como empresas del sector público que opcionalmente iban a poder ser transferidas, más adelante, al sector privado de la economía, una vez superados los riesgos iniciales del diseño, puesta en marcha e inserción eficaz en el tejido reproductivo de valores agregados asumidos por el Estado.

Un paso significativo en el empeño innovativo lo constituiría la institucionalización de la política científico-tecnológica, fundamentalmente en los años setenta. En la mayoría de los países se crearían así organismos rectores de carácter consultivo y/o ministerial en los más altos niveles de la dirección gubernamental, como los renombrados CONACYT, CONICYT, CNCT, SECYT, MCT, etcétera. Su presencia debería facilitar, en principio, la formulación y ejecución de políticas científico-tecnológicas integrales que reflejaran sistémicamente aspectos tales como:

- la selección de los objetivos prioritarios del progreso científico-tecnológico e innovativo nacional (estrategia);
- el desarrollo óptimo de los diversos componentes del potencial científico-tecnológico como la formación de los recursos humanos, el financiamiento de la actividad, la dotación de instrumentos científicos y materiales, el aseguramiento de la base informativa, la creación de la red de instituciones de investigación y desarrollo y de los servicios científico-tecnológicos (potencial);
- la implementación de los diversos instrumentos jurídicos, económicos, socio-psicológicos, tecnológicos, etc., que propiciarán



la efectividad interna y externa del sistema innovativo en creación, como por ejemplo el registro de la propiedad intelectual e industrial, el establecimiento de sistemas de normas, metrología, control y atestación de la calidad, la planificación, el financiamiento, la evaluación de costos, la formación de precios, la categorización del personal, el control y la supervisión, la introducción de los resultados en las esferas de la producción y de los servicios, la creación de las interfases con las empresas usuarias y la conectividad funcional e informativa de la red con los demás componentes del ciclo reproductivo económico y social de la nación (eficiencia);

- el establecimiento de fructíferos lazos de colaboración internacional, complementando la coordinación de acciones en investigación y desarrollo con la división y cooperación internacional del trabajo en esta esfera, la compra-venta de licencias y demás modalidades de la transferencia del *know-how* tecnológico, establecimiento de códigos de conducta y reglamentaciones para la inversión de tecnología extranjera, participación en las labores de organismos internacionales especializados y organismos regionales, unificando políticas y conceptualizando los elementos para una futura integración profunda que se basara también en la generación, transferencia y asimilación del conocimiento (colaboración internacional).

Numerosos estudios documentan el papel crucial desempeñado por las agencias públicas durante el período ISI, desarrollando la infraestructura científica y tecnológica, el entrenamiento de los recursos humanos, y diseñando y financiando la edificación de entidades productivas de gran escala en los campos mencionados. Lejos de ser esta una historia de fracasos como algunos han pretendido presentar *expost*, muchos de esos estudios testimonian enfoques creativos cuyo resultado fue la implementación en tiempo y forma de significativas capacidades tecnológicas nacionales.

No obstante, y a pesar de los éxitos casuísticos expresados, no es menos cierto que los incipientes sistemas nacionales de innovación, edificados a lo largo del período ISI, no llegaron a crear una verdadera masa crítica para el desarrollo endógeno sostenible. Estaban altamente fragmentados en el plano interno y en el de la imprescindible complementación internacional, adolecían de claros objetivos estratégicos en amplitud y profundidad que les confirieran un carác-

ter sistémico, de adelantamiento en el largo plazo y de generación de sinergias tanto para la competitividad internacional como para la solución de los objetivos de una aún inexistente estrategia de desarrollo económico-social. Se haría sentir la deficiente articulación entre la naciente infraestructura científico-tecnológica y la estructura productiva de la economía. Pocos de los logros tecnológicos lograron ser difundidos hacia otras estructuras ramales y/o de propiedad, y en primer lugar hacia el sector privado, el cual se mantuvo marginado de esas corrientes. Y, no en último lugar, fue objeto de críticas una creciente presencia burocrática que logró asentarse también en las instituciones de ciencia y tecnología del sector público. Como consecuencia, el balance final de este período no permitiría afirmar que los esfuerzos realizados en ciencia, tecnología e innovación ya se habrían afianzado como seguros motores impulsores, capaces de promover el salto cualitativo hacia vías intensivas y sostenibles de desarrollo, así como de disminuir la multifacética brecha existente con relación a los países industrializados.

En adición a los esfuerzos estatales debe señalarse que en la segunda mitad de los años cincuenta y a lo largo de los sesenta en América Latina se instaló una considerable cantidad de compañías foráneas, subsidiarias la mayoría de corporaciones transnacionales (CTN). Estas aportaron nuevos productos, procesos y tecnologías organizativas, con frecuencia desconocidos en el ámbito de producción doméstico, aunque con relación a los avances de las casas matrices en las metrópolis ya eran, por lo general, moralmente obsoletas. Su presencia, sin embargo, incidiría en la modificación de las capacidades de ingeniería local así como en el funcionamiento de los esfuerzos nacionales de innovación.

Estas firmas obviamente no llegaron con el objetivo de desarrollar una infraestructura tecnológica local, pero en la interacción con los gobiernos y el medio que las hospedaban debieron tomar en consideración su operación en un ambiente productivo e institucional socialmente específico. Dada su naturaleza *sui géneris*, muchas de las firmas, vinculadas a diversas tecnologías industriales, debieron adaptar sus rutinas de producción y de *know how* organizacional a las condiciones locales, originalmente desarrolladas en las casas matrices para ser utilizadas en contextos muy diferentes.

Para dicha adaptación, cierta cantidad de estas firmas se vio en la necesidad de crear departamentos de ingeniería y programas de desarrollo de suministros *in situ* que engranaran con las necesidades,

escala operacional y reglamentaciones organizativas de la producción en el país en cuestión. Este fue el caso especialmente en Argentina, Brasil y México, y en menor medida también en Colombia, Chile y Perú. El impacto de estas CTN, si bien sería evidentemente mínimo, no obstante es considerado por algunos autores como significativo, al compararlo con el nulo aporte de las maquiladoras, ya que, según plantean con cierto nivel de generalización idealizada, sus departamentos de ingeniería generaron parte importante de los flujos incrementales de conocimiento tecnológico a través de la producción local durante el período ISI.

Estos autores afirman también que los gastos en investigación y desarrollo no eran necesariamente altos pero los esfuerzos ingenieriles fueron asumidos como parte de la rutina cotidiana de esas firmas. Además sostienen que esto ocasionó un determinado impacto en la producción de las fábricas locales, en el entrenamiento y la superación del capital humano y en la exposición de su *staff* técnico y profesional tanto en lo que hace a la cultura tecnológica y de gestión de negocios de sus casas matrices, como en relación a la transparencia de la misma respecto al medio circundante e interactuante, en mayor o menor articulación en las cadenas de valores agregados, mercados y servicios de post-venta.

Los esfuerzos tecnológicos propiamente dichos de estas subsidiarias de las CTN se centraron generalmente en adaptar el diseño de productos y las tecnologías de procesos y de organización a las condiciones locales. También priorizaban, según el caso, el uso de las materias primas locales. La idea, por tanto, no consistiría en la creación de nuevos productos y/o de procesos en sí, sino más bien en la adaptación del conocimiento tecnológico traído desde sus estados mayores corporativos. Tales esfuerzos tecnológicos podrían ser considerados (y lo fueron) como *menores o incrementales*. Sin embargo, en no pocas ocasiones demandaron trabajos experimentales y el uso de plantas piloto, lo que implicó una apreciable generación de nuevo conocimiento dentro de la firma y para la firma, ante todo. No obstante, como resultado de esos esfuerzos, ciertas subsidiarias de CTN se desempeñaron como puntos focales nacionales para la difusión tecnológica en el medio hospedero, incrementando las exigencias sobre el control de calidad, normas y estándares, así como de parámetros de eficiencia empleados a continuación a través de las estructuras productivas relacionadas directa o indirectamente (Katz, 2001).

En algunos casos ese esfuerzo ingenieril *in situ* ha desempeñado un determinado papel en la expansión gradual de exportaciones a los mercados de otros países latinoamericanos, así como en la transferencia de ingeniería dentro de la corporación (Katz y Ablin, 1985).

En otros casos, los enclaves de las CTN en concesiones ubicadas en zonas no siempre ni necesariamente apartadas se constituyeron en meros emporios de explotación extensiva de los recursos naturales y de la mano de obra local más barata (aunque no por ello necesariamente menos calificada), sin intervenciones productivas o de mercado ni transferencia alguna de conocimientos, tecnología y aprendizaje con el resto de la economía nacional hospedante, como no fuera la extracción del país de las superganancias y las consecuentes depauperación de sus potencialidades económicas y contaminación y/o destrucción de su medio natural.

Por otro lado, debe señalarse también que en América Latina durante los años cuarenta y cincuenta se crearon decenas de miles de pequeñas y medianas empresas (PYMEs) de propiedad local inducidas por la alta protección arancelaria y por los subsidios gubernamentales. En su gran mayoría de patrimonio familiar, estas firmas se especializaron en la producción de textiles, confecciones, calzado, herramientas, muebles, alimentos, implementos agrícolas. Aun a pesar de que con frecuencia iniciaron su quehacer como talleres de reparación empleando maquinaria de segunda mano, y de que muy pocas dispusieron de un *know how* de organización productiva, se evidenció que en el plazo de los años cincuenta y sesenta muchas de ellas crecieron rápidamente.

Entre las mayores se esforzarían por apoyar sus propios departamentos técnicos e ingenieriles, diseñando productos y acoplando procesos de producción más complejos, capacitando a sus trabajadores y haciendo progresos a través de una larga ruta de aprendizaje empírico. Las PYMEs, obligadas a partir prácticamente de cero, lograron emprender el desarrollo de sus productos y procesos sin demasiado apoyo o ayuda externa. Como regla, se procedería sobre la base de la experiencia técnica y el entrenamiento anterior de los propietarios, muchos de ellos antiguos inmigrantes que trajeron consigo las habilidades básicas de entrenamiento ingenieril. Su proceso de aprendizaje tecnológico arrancaría con frecuencia de versiones copiadas de productos foráneos que ya eran de uso común de la economía, y que por tanto se encontraban muchos años detrás de la frontera tecnológica internacional.

Estas empresas inauguraron la producción y desarrollaron muchas industrias hasta entonces inexistentes en esos países, sustituyendo importaciones que no podían obtenerse en el mercado internacional debido a la guerra, y también gracias a la protección arancelaria a partir de mediados de los años cuarenta. O sea, dispusieron a su favor de un largo período de mercado cautivo. Las evidencias empíricas disponibles indican que no sería sino uno o dos decenios más tarde que esas empresas comenzarían a tener interés en el desarrollo de nuevos procesos y de tecnologías organizativas. Frecuentemente ello acontecería como resultado colateral de una decisión de crear capacidades de producción más amplias y más complejas que les permitieran afianzarse en el mercado doméstico en rápida expansión. Bajo las condiciones de un exceso de demanda y una reducida oferta de productos importados, como las que prevalecían a lo largo de los años cincuenta, su objetivo primario fue la producción de sustitutos domésticos para los productos importados, sin prestar mayor consideración a los aspectos de calidad, eficiencia de producción y costos.

Por lo anterior, las PYMEs tampoco estaban particularmente interesadas en promover una actitud exportadora. Sería sólo años más tarde, cuando el suministro del mercado local resultó más cercano a la normalidad y los productos análogos importados empezaron a entrar (la protección arancelaria se redujo considerablemente en muchos países de la región a partir de mediados de los años sesenta), que reaccionarían con esfuerzos tecnológicos locales para afrontar el *upgrading* con el diseño de nuevos productos y la reducción de sus costos. Ello debería permitirles una mejor competencia con los productos importados e incluso la posibilidad de moverse gradualmente hacia la exportación. Es precisamente en este punto (fines de los sesenta/inicios de los setenta) que empezaría a expandirse la exportación manufacturera, especialmente en Argentina, Brasil, Colombia y México.

Debe apuntarse adicionalmente, tanto para la planta industrial estatal como para la privada (extranjera y local), que durante el referido período de ISI la mayor parte de las tecnologías adquiridas por los países latinoamericanos era relativamente madura u obsoleta. Estaba generalizada la idea de que gran parte de la capacitación necesaria para usar u operar dichas tecnologías de proceso y de productos finales podía ser adquirida de una manera relativamente fácil mediante el entrenamiento rutinario elemental. Por otro lado, no se requería o estimulaba de forma eficaz la acumulación de capacita-

ción necesaria para generar nuevas tecnologías, siendo estos requisitos aún más limitados en aquellos sectores donde la protección aislaba a las empresas de los efectos de cambio generados en la economía internacional. Por lo demás, la mayor parte de la planta productiva de estos países, constituida por PYMEs, era incapaz, debido a su limitado giro económico, de sufragar los gastos necesarios para realizar proyectos propios de investigación y desarrollo tendientes a su modernización autosostenida para enfrentar, en condiciones de la posterior apertura neoliberal, la implacable competencia externa de mercaderías producidas ya sea con un inferior costo de la mano de obra, procedente del Sudeste Asiático y de China, o con una superioridad tecnológica (en lo concerniente a alta productividad, bajos costos y nueva calidad) procedente de los países industriales, en primer lugar de EE.UU.

Tales consideraciones son consistentes con la caracterización de las empresas latinoamericanas en general, dada la manera en que fueron constituidas a partir de políticas de sustitución de importaciones y/o de promoción de exportaciones. Tal como enfatizara Carlota Pérez: “[...] la mayor parte de las empresas no fue constituida para evolucionar. La mayoría fue para operar tecnologías maduras, supuestamente ya afianzadas. No se esperaba que las empresas alcanzaran la competitividad por sí mismas. Su beneficio era determinado por factores exógenos, como la protección arancelaria, los subsidios a la exportación y numerosas formas de ayuda gubernamental, en vez de por la capacidad de la propia empresa para incrementar su productividad y calidad. Las empresas no estaban intervencionalizadas [técnicamente... y ha sido] difícil la generación de sinergias en las redes y los complejos industriales” (Pérez, 1989: 32).

Durante el proceso de sustitución de importaciones, el referido reducido esfuerzo en cuanto al desarrollo de actividades innovadoras, así como las consecuentes fragilidades y deficiencias tecnológicas de la industria local, no fueron considerados como un significativo impedimento para el crecimiento económico, e inclusive para una creciente participación en las exportaciones de productos manufacturados industriales. En la fase más reciente, esos criterios constituyen todavía una importante reminiscencia a superar. Hoy en día es evidente la considerable brecha existente entre los países primermundistas y las zonas industriales de América Latina en lo concerniente a los profundos vínculos del sector empresarial con la actividad innovativa y de investigación y desarrollo.

## LOS “AJUSTES” NEOLIBERALES EN LOS NOVENTA

Las reformas estructurales de carácter neoliberal realizadas en la región a partir del decenio perdido de los ochenta y afianzadas en los años noventa, con la proclamada expectativa de priorizar la capacidad innovativa de las empresas locales, contrario a lo expresado, no aportaron importantes impactos a los sistemas nacionales de innovación, ya sea por razones consustanciales a su esencia (subordinación al *diktat* del capital foráneo) y/o por la forma de su aplicación (sin contemplaciones para el desarrollo armónico de las naciones). Con relación a la continuada falta de una participación efectiva de las empresas locales en el esfuerzo innovativo, la mayor parte de las estrategias tecnológicas adoptadas parece haberse apoyado en el mito de que la tecnología supuestamente se había globalizado, por lo cual la inversión extranjera sería condición necesaria y suficiente para modernizar el parque productivo local y para insertar su economía al proceso de globalización. No obstante, debe considerarse –al igual que lo plantean numerosos trabajos de autores tanto primermundistas como tercermundistas– que, lejos de haberse vuelto “globales”, tanto la tecnología como la innovación y el conocimiento constituyen componentes necesariamente complementarios e integrados, de carácter internacional y local, de creciente trascendencia estratégica (Cassiolato y Martins, 2000).

Durante la década del noventa las políticas industriales y tecnológicas de los países latinoamericanos fueron ancladas en un doble eje. Por un lado se suponía que, a semejanza del período anterior, sería posible adquirir las tecnologías en el mercado internacional. Por el otro, existía la ilusión de que las subsidiarias de las empresas transnacionales desempeñarían un papel clave en el proceso de *catch up* industrial y tecnológico, supuestamente aportando las nuevas inversiones necesarias para integrar las economías locales al proceso de globalización, así como “transfiriendo” sus –ya no tan– nuevas tecnologías a las economías atrasadas y presionando a los competidores locales a que se modernizaran. Siguiendo el “paradigma” neoliberal, para atraer flujos frescos de inversiones extranjeras bastaría con seguir los preceptos del FMI y del BM respecto a la liberalización, la desregulación y la privatización, dejando las demás riendas del poder estatal a la supuesta acción “autorregulada” (la famosa “mano invisible”) de las leyes del mercado.

La consecución de esos preceptos trajo como resultado una intensa competencia entre los gobiernos para atraer los nuevos fon-

dos de inversiones procedentes de las empresas transnacionales. En la práctica, se disuelven los códigos de conducta para las inversiones extranjeras directas que habían sido reglamentados en el período ISI por algunos países. En ese sentido, en primer lugar, se hicieron significativas concesiones en lo referido a los incentivos fiscales de diversa naturaleza.

Dichos incentivos resultaron en costos extremadamente elevados para los países –abarcando desde facilidades de adquisición de terrenos y creación de infraestructuras hasta exenciones fiscales y financiamientos a largo plazo– e incidieron en definitiva en dirección contraria a los objetivos proclamados por las reformas.

Su falta de adecuación refiere, entre otros, al hecho de que esas medidas no fueron acompañadas de otras que exigieran el cumplimiento de ciertos compromisos elementales en cuanto al desempeño de las empresas beneficiarias (para no hablar de las condiciones de competitividad sistémica de los países receptores), como por ejemplo el logro de ciertas metas referidas a las exportaciones y al aumento de valor agregado a escala local. Ello, debe significarse, constituye una práctica habitual cuando el receptor de la inversión extranjera es un país desarrollado. Como consecuencia, se observó la tendencia general hacia la desarticulación de las nuevas inversiones del resto de la economía local, así como un continuado impacto negativo en la balanza comercial, dado su carácter intensivo en importaciones, en la mayoría de los países.

Se exceptúan de este último fenómeno (desbalance importación/exportación) las llamadas *maquilas* en zonas industriales fronterizas del Norte de México, concebidas precisamente para la re-exportación con un mínimo nivel de valor agregado hacia su país de procedencia, principalmente EE.UU., de los productos intermedios importados. Lo mismo sucede con las zonas francas industriales, más recientes, creadas con el mismo objetivo en algunos países de Centroamérica y el Caribe. En ambos casos, por lo general, las plantas productivas, que desde un inicio fueron esencialmente de ensamblaje, son resultado de un redespiegue industrial o de una inversión extranjera directa, con mínimas articulaciones de insumos materiales o tecnológicos hacia o desde el resto de la economía nacional hospedante, como no fuera la adquisición de mano de obra local más barata que la de EE.UU. Últimamente, sin embargo, con la aparición de *maquilas* asiáticas de mayor nivel tecnológico para desde esa posición penetrar el mercado norteamericano, se ha detectado en estas un incipiente



nivel de la actividad innovativa y de aprendizaje (Hualde, 2002). Son, sin embargo, minoritarias.

De hecho, como argumentan diversos autores, se manifiestan crecientes evidencias de que las guerras fiscales para atraer la inversión extranjera no atraen precisamente al tipo de inversión que generaría aprendizaje e innovación. Una de las conclusiones más relevantes de lo dicho anteriormente es que, a falta de promoción sistémica de los procesos de aprendizaje y de capacitación innovativa así como del fortalecimiento de redes y vínculos que incluyeran a los actores locales, aun las empresas receptoras de subsidios encontrarían pocas razones para enraizarse en las regiones hospedantes.

De esta manera, a pesar de ciertos esfuerzos en ese sentido, el ajuste productivo neoliberal realizado por la mayoría de las empresas –principalmente en Brasil y Argentina, pero también en otros países latinoamericanos– ha consistido básicamente en una estrategia defensiva de la producción, dirigida a la reducción de los costos. Ese movimiento se ha dado básicamente ya sea a través de la introducción parcial y localizada de equipos de automatización industrial y de nuevas técnicas organizacionales del proceso laboral, o mediante la estrangulación de la producción con la consecuente reducción de personal y eliminación de líneas productivas, las así llamadas eufemísticamente *medidas de desverticalización, subcontratación y especialización*.

Para los empresarios de las industrias subsistentes del proceso de ajuste emprendido, este sin duda aumentó su eficiencia y evitó la correspondiente desindustrialización (al menos en áreas específicas, como el caso del sector de la microelectrónica en Brasil). Ello, apuntan como aspectos positivos, aumentó la productividad y la calidad de los productos, y redujo los plazos de entrega e inició la utilización de nuevas técnicas de organización, aprovechando mejor las capacidades instaladas.

No obstante, debido al ajuste defensivo actual en múltiples empresas, la estrangulación de la producción condujo al abandono de líneas de productos de mayor complejidad tecnológica que incorporaban un mayor valor agregado a favor de productos más simples o masivos, lo que caracteriza un proceso opuesto a la tendencia primermundista globalizada de *upgrading*, o sea, un *downgrading* de la producción. En este ajuste productivo fueron privilegiadas las mercaderías medias y bajas para el consumo así como algún equipamiento básico para la producción. De esta manera, la estructura productiva se orientó a la producción relacionada con segmentos sujetos a menores

riesgos de mercado, provocando un significativo distanciamiento de las estructuras industriales nacionales con relación a los segmentos más dinámicos que apuntan a las tendencias de consumo de los países industrializados y al comercio internacional. El resultado de tales medidas es conocido, manifestándose en dirección a la progresiva erosión de la competitividad internacional de múltiples empresas de esos países, lo que se expresa en la pérdida de su importancia en el comercio internacional a partir de la década del ochenta y en la reprimarización de sus exportaciones.

Aquí podrían citarse adicionalmente algunas *camisas de fuerza* en el ámbito de las inequidades Norte-Sur vigentes en las relaciones económicas internacionales de nuestro subcontinente. Por ejemplo, la liberalización no recíproca (unilateral) en el comercio con los *partners* transnacionales de los países industrializados, creando condiciones de *libre competencia* en el mercado interno de los países subdesarrollados en ausencia de una largamente demandada legislación *anti-dumping*, y el consecuente desplazamiento en ese mercado de los productos locales. Por otro lado, la introducción de toda clase de barreras arancelarias y no arancelarias en los países industriales que impiden el flujo eficiente de los productos procedentes de los países subdesarrollados y, en especial, el chantaje a los intentos de países del Sur de colocar en el mercado algunas líneas de productos de alta tecnología. Semejante situación se produce con relación a la *igualdad de facilidades* para empresas extranjeras y domésticas en el lanzamiento de proyectos de inversión y modernización, incluso en esferas reconocidas como las de dominio intelectual y productivo nacional. Las preferencias de competencia se tratan de introducir en las legislaciones nacionales, en preparación del correspondiente capítulo del ALCA, actualmente en negociación con vistas a un convenio internacional multilateral que legalmente impida cualquier otra solución soberana en beneficio de un país hospedante. Sobran los comentarios.

Estas reglas de juego draconianas, objetivamente desventajosas para los productores domésticos, llevaron al cierre de miles de PYMEs y pusieron a algunas de las más importantes empresas de capital nacional al borde de la quiebra, propiciando así la vía económica para la reestructuración de la propiedad nacional y su más fácil absorción por el capital foráneo más poderoso. Ello se acompaña, en el plano ideológico, con el discurso sobre la necesidad y conveniencia del triunfo de los más eficientes por encima de cualquier otra consideración de

interés nacional, social, ecológico, de patrimonio cultural, futuro sustentable, etcétera.

En el sentido de lo expuesto son sumamente reveladores los estudios de Alcorta y Peres (1996), de CEPAL (2002) y del Banco Mundial (2003), relativos a la ínfima capacidad de inserción competitiva que América Latina lograra en el mercado mundial con productos manufacturados industriales de alto y mediano contenido tecnológico en los últimos veinticinco años.

En estos se demuestra que, si bien el porcentaje de sus exportaciones industriales había crecido significativamente en el período en cuestión, no obstante su inserción en el mercado de la OCDE, elemento de referencia por su alta exigencia para la competitividad de los productos, había sido mínima. La meta de avanzar hacia productos de mayor valor agregado en la estructura de sus exportaciones ha resultado ser tan esquiva como lo fue durante el período de ISI. Después de más de cincuenta años de industrialización, América Latina todavía se especializa principalmente en productos primarios. Si bien en la especialización tecnológica de las exportaciones la región ha avanzado en su conjunto, no obstante lo ha hecho a un ritmo más lento que el de sus competidores de otras regiones en desarrollo durante esos mismos años, como los Tigres Asiáticos (NICs), los Estados de Reciente Industrialización de Europa (ERIs) y los Tigres Potenciales. Estos últimos, con un nivel de partida más bajo, iniciaron su modernización tecnológica y durante el período analizado alcanzaron y superaron a América Latina, cuadruplicando su Índice de Especialización Tecnológica (IET), que en América Latina se ha mantenido estancado desde el inicio al ínfimo nivel de 0,1 si no se considera a México en el cálculo. Si se considera a México, el comportamiento del IET de América Latina es algo mejor (0,5). Este hermano país, por el hecho de ser miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), tiene acceso preferencial al mercado de los EE.UU. y Canadá, esencialmente mediante las zonas fronterizas de procesamiento de exportaciones (*maquilas*) descritas más arriba. Ambos factores (TLCAN y *maquilas*) han contribuido a atraer apreciables inversiones industriales hacia México, a diferencia de otros países de América Latina. Ello le ha permitido a México una expansión (estadísticamente formal) del comercio con productos que clasifican en la OMC como pertenecientes a ramas *high-tech*, de alto contenido tecnológico, aunque el país no haya invertido en investigación y desarrollo para sus producciones concretas y estas sean en gran parte de *low-*

*tech.* Además, todas las exportaciones a EE.UU. y Canadá clasifican como exportaciones hacia la OCDE y por tanto constan, al menos estadísticamente, como *mercancías competitivas*. De esta manera, México mantiene un alto IET (y/o en Sectores Dinámicos) superior a la unidad, ya desde 1988. Contribuyen a ello principalmente la exportación de vehículos y repuestos para vehículos, equipos y aparatos de distribución eléctrica, motores de combustión interna, equipos de televisión y telecomunicaciones, entre otros. No debe olvidarse que la mayor parte de estas industrias es de propiedad norteamericana y está diseñada para satisfacer las necesidades internas del propio mercado estadounidense.

En suma, se explicita en las investigaciones citadas que el comportamiento tecnológico autóctono de los países de América Latina en los años de las reformas neoliberales ha sido limitado y tiene poco que mostrar desde el punto de vista de la modernización y desarrollo de industrias de mayor contenido tecnológico con capacidad de competir en los mercados internacionales más exigentes.

### ¿QUÉ NOS DEJARON LOS NOVENTA?: RETOS DE CARA AL SIGLO XXI

Como resultado de lo anteriormente expuesto, se pueden observar, en un sentido general, los siguientes impactos recibidos en los años noventa por los sistemas nacionales de innovación de la mayor parte de los países latinoamericanos.

Dado el retiro del Estado del financiamiento de las actividades científico-tecnológicas, se esperó en vano que los actores privados pasaran a desempeñar un papel más importante. En la práctica, la disminución de los gastos públicos centralizados no fue acompañada, salvo pocas excepciones, por un aumento de los gastos privados.

En ese mismo orden de cosas, se alega que el estancamiento y/o la reducción del financiamiento estarían relacionados con los procesos inflacionarios, característicos de una u otra manera para la economía de estos países, ya que devoran el efecto de las posibles innovaciones y hacen desventajosas las inversiones a largo plazo, única forma de emprender el desarrollo de la nueva técnica y la tecnología.

La política gubernamental de promoción de la privatización parcial de los institutos tecnológicos públicos los forzó a depender en sus gastos corrientes de las exiguas contribuciones del sector privado.

La liberalización disminuyó el costo de adquisición de los bienes de capital importados, estimulando de esa manera su uso en detrimento de la maquinaria y el equipamiento de producción nacional. Tanto en el caso de las empresas públicas privatizadas como en la expansión de los conglomerados locales, el establecimiento de nuevas capacidades productivas se basa fuertemente en el uso de equipos y bienes intermedios importados. Como resultado final se obtiene que la producción deviene cada vez menos intensiva en el uso de ingeniería y capacidades técnicas locales.

El uso creciente de componentes importados tuvo un impacto negativo en las empresas locales, ya que destruyó las cadenas productivas de valores agregados en un número considerable de firmas locales (especialmente de las PYMEs) que servían como suministradoras a las empresas extranjeras.

Las subsidiarias de empresas transnacionales, al poder operar sobre la base de partes y componentes importados, reformularon sus estrategias de adaptación de tecnología, y algunas descontinuaron sus programas tecnológicos locales, si bien exiguos, que se justificaban en el modelo de desarrollo económico anterior.

La mayor parte de las firmas locales privadas o estatales que desarrollaban sus capacitaciones tecnológicas en el pasado presionadas por el aumento de la competencia, teniendo que operar ahora en un ambiente en que, a diferencia de sus competidoras foráneas, el Estado se abstuvo de formular e implementar políticas industriales, son absorbidas por las subsidiarias de las empresas transnacionales (privatización con desnacionalización) o van desapareciendo. En ambos casos, se pierden sus esfuerzos tecnológicos.

Las firmas locales con capacidad tecnológica que subsistieron tienden a presentar modestas o nulas tasas de crecimiento en los últimos años. Ello, al acarrear importantes problemas para la manutención de su capacitación y actividades de innovación, puede ponerlas en crisis de cara a una estrategia de subsistencia en el escenario globalmente competitivo, dada la conocida asociación entre estos factores y el crecimiento de la firma.

Con independencia de las fuertes desproporciones seculares entre los países de América Latina y los países industrializados de la OCDE relativas a las dimensiones y a la performance de los respectivos potenciales científicos y tecnológicos, así como a las condiciones económicas externas que desangran permanentemente las ya de por sí exiguas filas del capital humano de América Latina mediante el llama-

do *robo de cerebros*<sup>2</sup>, con relación a los aspectos específicos de los años noventa, podría concluirse que el capital tecnológico, así como parte importante de los recursos humanos generados y acumulados desde el período de sustitución de importaciones, se han vuelto obsoletos en el período actual; los ajustes macroeconómicos a corto plazo (foco central de la visión neoliberal) han causado un incalculable impacto destructivo en la acumulación endógena de capacidades generadoras e innovadoras de progreso científico-tecnológico.

Las cifras existentes al respecto testimonian elocuentemente sobre el dramático estancamiento cuantitativo a que fueron sometidos los potenciales científico-técnicos de estos países desde los inicios mismos de las reformas. El deterioro ocasionado al desarrollo de sus potenciales, ya de por sí suficiente como para detener de inmediato las incipientes masas críticas generadoras en algunas ramas (o sea, la capacidad adquirida durante años de concentración, conjugación y maduración de los diversos componentes humanos, materiales, financieros, informativos, estructurales y de vínculos funcionales, desde el nivel individual y de los colectivos creadores hasta el de las ventajas comparativas dinámicas de las correspondientes ramas –para no hablar aún de las naciones–, con vistas a brindar soluciones viables, en cadena, de PCT-I), se ha visto complementado por factores de carácter cualitativo que apuntan hacia una desarticulación prolongada de esa capacidad que va más allá de un período de reemplazo generacional que, para la ciencia, es de aproximadamente de diez a quince años.

En consecuencia, ambos factores, el cuantitativo y el cualitativo, comprometen la seguridad económica, el anhelado desarrollo sostenible de las naciones, y por tanto también la competitividad de las naciones para futuras generaciones, en el largo plazo.

En ese sentido constituye una referencia obligada la monografía estadística elaborada por la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana/Interamericana (RICYT, 2000 y 2002), de cuyas detalladas tablas y apreciaciones se brinda un apretado extracto verbal de tres grupos de indicadores, a saber: inversiones en Investigación y Desarrollo (I+D); personal dedicado a actividades

---

2 Al respecto es conocido que en la actualidad el 23% de los doctores en ciencias que trabajan en EE.UU. son extranjeros, el 50% de los extranjeros que realizan su doctorado se queda a vivir en ese país, y una tercera parte del actual capital humano científico del Tercer Mundo ha emigrado hacia los países industrializados.

científicas y tecnológicas; resultados de la actividad científica y tecnológica expresados en patentes.

Poseyendo América Latina y el Caribe (ALyC) el 8% de la población mundial, en términos de inversiones en I+D, realizó, a finales del siglo XX, tan sólo el 1,9% de la inversión mundial de I+D. En comparación, EE.UU. (con el 4% de la población mundial) invierte el 43%, la UE el 25%, y Japón el 16%. Esta inversión en I+D representó en promedio el 0,59% del Producto Interno Bruto (PIB), si bien esa situación es disímil de país en país, superando la media tan sólo Brasil, Cuba y Costa Rica por encima del 0,75% y Chile con el 0,69%. Sin embargo, esas disparidades al interior de la región no pueden ocultar el hecho de que aun los de mejor desempeño mencionados muestren valores muy alejados de los que corresponden a los países industrializados, como por ejemplo Japón con 3,03%, EE.UU. con 2,61%, la UE con 1,81% y Canadá con 1,50%. De esta manera, mientras el PIB de EE.UU. quintuplicaba en 1999 al de los países de ALyC, su inversión en I+D era superior en más de veinticinco veces.

Los investigadores de la región representan, a su vez, sólo el 2,7% del total mundial. Si bien relativamente ínfima, en términos absolutos esta no constituye una cantidad despreciable. Sin embargo, en la actualidad no representa una capacidad real para la competitividad sistémica de la región, debido entre otras razones a su dispersión organizativa. A finales de siglo se contaba en ALyC con 0,69 investigadores por cada mil integrantes de la población económicamente activa, en tanto que en otras regiones y/o países del mundo desarrollado ese indicador era múltiples veces superior. Por ejemplo, en la UE dicho indicador era superior en 7 veces, en Canadá en 8 veces, en EE.UU. y Japón en 12 veces. Los gastos por investigador en ALyC alcanzaron los 85.000 dólares, lo cual revela que en la región los científicos y tecnólogos disponen, como promedio, de la mitad de los recursos de sus pares en Japón, siendo aún más desfavorable esa situación si se la compara con la de la UE y la de EE.UU.

Pero la consecuencia estratégicamente más dolorosa para el futuro de las naciones latinoamericanas de esta política no previsor y autodestructora –o más exactamente, de la ausencia de una verdadera política científico-tecnológica e innovativa– estriba en la dispersión irre recuperable en el mediano/largo plazo de lo más valioso del potencial científico-tecnológico: su componente humano-intelectual. Su formación, un típico problema estratégico del largo plazo, dura más

de dos decenios para, a continuación, brindar una vida útil prevista de aproximadamente más de cuarenta años.

Se podría disponer de cuantiosos recursos financieros e instrumentales, pero sin la presencia de investigadores y del correspondiente personal técnico-ingenieril debidamente adiestrado y acoplado sería imposible obtener innovaciones y resultados científico-tecnológicos. En determinados períodos de crisis puede que un país temporalmente no disponga de todos los recursos financieros necesarios para mantener la ciencia al día en sus aspectos materiales, recomendándose en tales casos preservar por todos los medios disponibles el potencial humano, evitando su dispersión y consecuente pérdida irremediable (tal como lo hiciera Cuba durante los denominados años del *período especial*, coincidentes con la década del noventa).

Ese parece no haber sido el enfoque de las administraciones latinoamericanas en el actual período neoliberal. En consonancia con la reducción del encargo público sobre los resultados científico-tecnológicos y la no aparición de la proclamada demanda del mercado, los recortes presupuestarios, los cierres de institutos y los estímulos foráneos hacia la fuga de cerebros, la actividad científico-tecnológica perdió su otrora prestigiosa capacidad de convocatoria ética y material, produciéndose flujos de migración laboral calificada que abandonan el sector voluntaria o forzadamente, a saber: la llamada diáspora científica hacia el extranjero, el éxodo hacia otros sectores no científicos, y las crecientes filas de desempleados.

Con relación a la performance tecnológica, expresada en términos de patentes, la década del noventa demuestra un absoluto estancamiento, a un ínfimo nivel, de las solicitudes realizadas por residentes locales. Mientras, las solicitudes de los no residentes, esencialmente del Primer Mundo, crecieron en un 50%. En total, en 1999 fueron solicitadas en los países de ALyC algo menos de 41 mil patentes, de las cuales menos de 9.500 correspondieron a solicitudes de residentes. A la vez, se otorgaron en total algo más de 10 mil, el 15% de las cuales fueron otorgadas a residentes. Este panorama contrasta fuertemente con las cifras de los países industrializados.

La tasa de dependencia para el total de ALyC en 1999 expresa que por cada patente solicitada por residentes se registraron 3,3 patentes solicitadas por no residentes. Esta situación fue en aumento a través de la década, ya que la tasa de dependencia en 1990 era de 2,2. A su vez, la tasa de autosuficiencia, un indicador complementario al anterior, compara el número de patentes solicitadas por residentes con el



total de las solicitudes. Su valor varió entre 1990 y 1999 de 0,31 a 0,23 poniendo en evidencia el amplio predominio de la propiedad intelectual foránea en el mercado interno por sobre la generación de innovaciones e inventos locales. Otro indicador, el coeficiente de invención (número de patentes solicitadas por residentes en el país con relación al número de habitantes), fue en promedio, para 1999, de 2 patentes por cada 100.000 habitantes. Este indicador se ha mantenido estancado a través de la década, y nos revela que la brecha con los países de mayor desarrollo es muy destacable: por ejemplo, EE.UU. con 50 y Japón con 227. En ALyC se distinguen Brasil con 4,5; Chile con 3,1; Uruguay con 2,6 y Argentina con 2,4; países estos que superan la media regional.

Según Abarza y Katz (2002), en el tema de los derechos de propiedad intelectual en las relaciones económicas internacionales, debería expresarse que fueron los intereses económicos de los países industrializados los factores que motivaron la inclusión de esta materia en un Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC) de carácter comercial en la OMC y no en la Organización Mundial de la Naciones Unidas especializada en Propiedad Intelectual (OMPI). Los derechos sustantivos y los aspectos procesales relativos a la observancia de los derechos de propiedad intelectual se verían reforzados enormemente en beneficio de los poseedores de títulos de propiedad intelectual y de recursos para defenderlos a niveles planetarios. Se amplía la materia susceptible de ser protegida, particularmente los programas computacionales; todos los campos de la tecnología; estructuras y componentes físicos, químicos y biológicos de la naturaleza, y específicamente de la biodiversidad, entre otros que según las reglas establecidas no eran objeto de protección en general, y mucho menos aún en los países de América Latina. La reticencia de los países subdesarrollados a que esta materia se considerara en un tratado de naturaleza comercial no prosperó, y se impuso la posición de los impulsores de los países industrializados de incluirla en el GATT. Todo este tratado se negoció sin participación de los países latinoamericanos en la toma de decisiones y con gran desinformación acerca de las implicaciones de la adhesión. Los países latinoamericanos, al igual que la mayoría de los países subdesarrollados, tanto al inicio de la Ronda Uruguay como hasta hoy, no cuentan en general con títulos de propiedad intelectual para ser protegidos por las nuevas modalidades establecidas, ni con suficientes recursos técnicos, económicos y humanos para hacer uso de los medios que otorga esta legislación en la protección de sus bienes intelectuales.

Existe en consecuencia una marcada inequidad en el beneficio del marco legal establecido en los ADPIC que es necesario superar.

El capítulo dedicado a la propiedad intelectual del proyecto en negociación del ALCA apunta en la misma dirección que el ADPIC de la OMC respecto a las disparidades e inequidades de las partes: EE.UU., por un lado, y cada uno de los países de ALyC, por el otro (Estay, 2001). O sea, más de lo mismo.

Sería pues imprescindible, unidos, intentar reabrir el debate respecto del marco legal establecido en los ADPIC para llegar a una jurisprudencia éticamente renovada que permita restablecer la equidad y la confianza entre las partes, como objetivo imprescindible en cualquier tratado de esta naturaleza. En dicho proceso sería conveniente que los países subdesarrollados efectúen un esfuerzo preparatorio previo destinado a realizar un inventario exhaustivo del patrimonio intelectual, cultural, genético, etc., que los mismos poseen, y de las tareas necesarias para protegerlo, y examinar a fondo los ADPIC a fin de identificar con claridad los núcleos de flexibilidad implícitos en el texto, las materias dejadas fuera del tratado y las mejores formas de hacer uso de todo ello –y de los enunciados mismos del Acuerdo que declaran, en principio, la importancia de los ADPIC para facilitar el desarrollo tecnológico del mundo no desarrollado– con tal de formar jurisprudencia y doctrina en beneficio del desarrollo sostenible de los países subdesarrollados y el cierre de las brechas actualmente existentes con los países industrializados.

En lo relativo al llamado *boom* de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) que, en lo concerniente a las computadoras huéspedes de Internet han tenido en América Latina en el último lustro del siglo XX un aumento de 14 veces, debe apuntarse que la brecha digital entre los países industriales y los países en desarrollo es aún más amplia que las brechas que los separan en términos de otros indicadores de productividad, bienestar socioeconómico, capacidad de innovación científico-tecnológica, etcétera. Lo mismo ocurre al interior de cada país entre sectores de altos y bajos ingresos. América Latina y el Caribe tenían para esa fecha el 8% de la población mundial, pero sólo 3,5% de los usuarios de la red Internet y menos del 1% del comercio electrónico global. Tal como ocurre en otros aspectos del proceso de globalización en condiciones neoliberales, la transformación regional en el ámbito de las TIC está marcada por una inequitativa dinámica distributiva tanto entre países como al interior de ellos. En América Latina y el Caribe existe una gran dispersión en términos

de costo y cobertura de telecomunicaciones, en términos de la capacitación de los recursos humanos para hacer un uso eficaz de los mismos (alto índice de analfabetismo y de iletrados funcionales), así como también de preparación de las estructuras estatales y empresariales para la economía digital (CEPAL, 2000).

Gran parte de los gobiernos latinoamericanos bajo la predominante égida neoliberal, si bien en crisis, han asumido de hecho el discurso del Norte en el sentido unilateral de panacea que ofrece el capital transnacional extranjero, al cual habría que propiciarle su mejor desenvolvimiento, sin existir, como debiera, la necesaria reflexión acerca de cómo regular e integrar las TIC a políticas de desarrollo económico-social en función de las naciones o de sistemas integracionistas tipo Sur-Sur y de su inserción competitiva al concierto mundial. Ello requiere aún de una concienzuda desmitificación e integración de criterios a pesar de los ingentes esfuerzos en ese sentido de las fuerzas patrióticas, de prestigiosos organismos internacionales como la CEPAL, y de los recientemente surgidos gobiernos de tendencias emergentes, alternativas y/o resistentes al fracasado modelo neoliberal (Venezuela, Argentina, Brasil). A favor de los procesos alternativos a las fuerzas ciegas del mercado en manos de las CTN, podrían servir de valioso referente real, eficiente y de alto dinamismo los programas sociales de informatización de la sociedad elaborados por Cuba, China y Vietnam, ampliamente divulgados en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información realizada en Ginebra del 10 al 12 de diciembre de 2003 (Tabloide Especial, 2004).

Como consecuencia de los factores cuantitativos y cualitativos de involución de los potenciales científico-tecnológicos analizados, cabría cuestionarse aquí acerca de la capacidad de los mismos para mantener la soberanía científico-tecnológica y garantizar la seguridad tecnológica y económica de sus respectivos países.

Respondiendo a estas cuestiones debe partirse del concepto sobre la llamada masa crítica del potencial intelectual de la nación (al cual pertenece, por supuesto, la intelectualidad científica y técnico-ingenieril), o sea, de aquel umbral mínimo por debajo del cual dejaría de funcionar el desarrollo sostenible y el país quedaría irremisiblemente relegado a un destino de segunda categoría, de prolongada languidez cultural y creadora, a una posición marginal en el progreso científico-técnico y socio-económico mundial, a una permanente dependencia (que no es lo mismo que la interdependencia concertada) de los recursos intelectuales, materiales y financieros provenientes del

extranjero y, como resultado final, a la pérdida total de su soberanía económica y política.

El deterioro del potencial intelectual nacional, como lo demuestra la práctica actual de importantes países latinoamericanos en crisis, puede producirse muy rápido. Sin embargo, la correspondiente reedificación de la necesaria masa crítica, aunque en sectores parciales, puede que requiera de considerables esfuerzos y de un tiempo prolongado, como lo fuera el de su creación inicial, aunque en un contexto internacional muy dinámico, donde cada segundo perdido puede ser determinante en el abordaje del tren del futuro. Algunos autores consideran que el prolongado y extremadamente bajo nivel de financiamiento –por debajo del 1%– de los Gastos Internos Brutos en Investigación y Desarrollo en el Producto Interno Bruto (GIBID/PIB) y la dispersión permanente del componente humano-intelectual sitúan a América Latina en el límite inferior de la masa crítica, equivalente al promedio de los países subdesarrollados del Tercer Mundo.

La situación descrita ya ha acarreado una reacción en cadena del deterioro de la calidad del potencial intelectual nacional, lo cual es perfectamente lógico. La reducción cuantitativa y del nivel de calificación profesional del profesorado, como consecuencia de la fuga de cerebros, conlleva a la graduación de especialistas cuya calidad de conocimientos y de habilidades profesionales no es adecuada para las exigencias contemporáneas de la docencia, la ciencia y la producción. Surge así un círculo vicioso de incompetencia, debido al llamado analfabetismo funcional, cuya causa primaria está dada por la reducción cuantitativa y la depauperación cualitativa de las élites intelectuales de las naciones. Se sobreentiende que este fenómeno proyecta consecuencias de largo alcance socioeconómico. Por ejemplo, la emigración de los médicos y del personal paramédico calificado se refleja directamente en el nivel del servicio médico y del sistema de salud pública. En definitiva, en el estado de salud de la nación y de su fondo genético.

Con el deterioro de la élite intelectual se pierden entre otras sus funciones educativas, formadoras y civilizadoras, lo cual arrastra consigo la devaluación de los valores espirituales y éticos y la caída de la moral social, las normas de conducta, la pérdida de las tradiciones humanistas y de las particularidades de la cultura e identidad nacional formadas durante siglos.

De esta manera, la disminución de la masa crítica del potencial intelectual de la nación por debajo de un nivel de umbral mínimo

amenaza directamente a uno de los más importantes componentes de la seguridad nacional: la seguridad científico-tecnológica.

El concepto de seguridad nacional puede ser absoluto o relativo, tanto como las condiciones objetivas del país en cuestión y de su entorno le permitan plantearse objetivos hegemónicos y/o lo obliguen a soluciones de autosuficiencia en solitario, o en una comunidad integracionista compartida.

Para América Latina el problema de su seguridad integral se plantearía, por lógica, como la definición de una estrategia socioeconómica mancomunada que permitiera a sus naciones la subsistencia y el desarrollo ulterior como un conjunto importante de miembros soberanos del concierto mundial de naciones.

Los que se atienen a esa concepción, en ausencia de una doctrina concertada y aprobada, asumen con relación a la seguridad científico-tecnológica una definición de continuidad cuasi autárquica, semejante a la de una gran potencia tradicional, en el sentido de que es el nivel límite mínimo permisible de desarrollo del potencial científico-técnico y productivo que garantice al menos la posibilidad de la reproducción simple de este y asegure la supervivencia de las economías nacionales integradas sobre la base –esencialmente– de sus propios recursos intelectuales, financieros y materiales, así como de la suficiencia defensiva y la invulnerabilidad económica y tecnológica en caso de cambios negativos imprevisibles y/o pronosticados de las condiciones políticas y económicas externas y/o internas.

La incapacidad actual del potencial científico-investigativo y técnico-ingenieril de América Latina para garantizar con sus propios esfuerzos las necesidades de sus economías nacionales tanto por separado como mancomunadamente la condenaría a la necesidad de adquirir permanentemente en el exterior la técnica y la tecnología necesarias y, de esa manera, al establecimiento de una prolongada dependencia tecnológica y de la correspondiente dependencia financiera de las fuentes externas. En la coyuntura vigente, donde el supuesto incremento de las exportaciones de productos primarios, agrícolas y manufacturados de bajo valor agregado no cubriría esas necesidades, se mina la seguridad integral de los países en toda su complejidad de economía interna y competitividad internacional, la problemática social, el equilibrio ecológico, el patrimonio y la identidad cultural, la autosuficiencia defensiva y la gobernabilidad política.

Si los países de América Latina no se integran y toman medidas urgentes para conservar y fortalecer el potencial científico-tecnológico e

intelectual de sus naciones, corren el peligro de no montarse en el tren que vertiginosamente se dirige hacia un futuro de sociedades basadas en el conocimiento, con el desarrollo y empleo de altas y altísimas tecnologías. Se verán incapacitados de competir por el progreso científico-tecnológico y socio-económico, y de insertarse y ocupar un lugar digno en el concierto de las naciones (Sánchez Daza, 2002; Erber, 2000).

La región, entre otros retos estratégicos de carácter socioeconómico, deberá aunar esfuerzos y definir una voluntad política integrativa con relación al progreso científico-tecnológico-innovativo, entre otros, mediante la correspondiente generación y búsqueda del potencial y demás recursos para disminuir el rezago colectivo, la heterogeneidad en la capacidad resolutive específica de los diversos países y en la difusión de las TIC; lograr mayor participación, mediante programas de cooperación, en los contenidos de información y conocimiento que transmitan las redes digitales; contrarrestar la fuerte concentración de poder que los procesos de desregulación y rápida informatización colocan en manos de países industrializados y grandes empresas transnacionales, en particular impidiendo que las infraestructuras a construir en este ámbito sean dominadas por los intereses del capital foráneo; lograr una mayor cooperación internacional, en justicia y equidad. “Injértese en nuestras repúblicas el mundo; pero el tronco ha de ser el de nuestras repúblicas” (Martí, 1975: 18).

Entre los principios básicos de dicha política se destacaría el considerar a la ciencia y la técnica como un patrimonio de toda la sociedad, en pos de la sustentabilidad y la calidad de vida del hombre, por lo cual el Estado asumiría la responsabilidad central por su desarrollo y generalización como parte consustancial del proyecto de futuro de la sociedad y del correspondiente proceso de gestión integral. La seguridad científico-tecnológica se compartiría, pero esta se utilizaría para el fortalecimiento de la cultura científico-productiva de las naciones y de su comunidad integracionista.

En este orden de cosas existen múltiples ideas y propuestas de modelos alternativos de desarrollo en busca de soluciones consensuadas entre los diferentes actores promotores del progreso de nuestras sociedades. En ese sentido, su análisis y prospectiva, de cara a los retos y desafíos a afrontar en el nuevo milenio por América Latina y el Caribe en el concierto mundial, deben ser el objeto primordial de una atención permanente y multifacéticamente creadora, en aras de proponer a nuestras sociedades estudios de futuros posibles, deseables y

viabiles que faciliten tomas de decisiones científicamente fundamentadas de alternativas de desarrollo sustentable para Nuestra América.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abarza, Jaqueline y Katz, Jorge 2002 *Los derechos de propiedad intelectual en el mundo de la OMC* (Santiago de Chile: Cepal), LC/L.1666-P, Serie Desarrollo Productivo, N° 118.
- Alem, A. 2000 “As novas políticas de competitividade na OCDE: licoes para o Brasil e a acao do BNDES” en *Parcerías Estratégicas* (Rio de Janeiro), N° 8.
- Alcorta, Ludovico y Peres, Wilson 1996 *Sistemas de innovación y especialización tecnológica en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: Cepal), LC/G 1913, Serie Desarrollo Productivo, N° 33.
- Banco Mundial 2003 *Cerrando la Brecha de Educación y de Tecnología en América Latina y el Caribe*. Texto preliminar sometido a discusión por los autores Ferranti, D., Perry, G., Gill, I., Guasch, J. L., Maloney, W., Sánchez-Páramo, C., Schady, N. en el V Encuentro Internacional de Economistas “Globalización y Problemas del Desarrollo” (La Habana), en CD-ROM.
- Cassiolato, J. E., Martins Lastres, H. M. 2000 “Sistemas de Inovação: Políticas e perspectivas” en *Parcerías Estratégicas* (Rio de Janeiro), N° 8.
- CEPAL 2000 *América Latina y el Caribe en la Transición hacia una Sociedad del Conocimiento. Una agenda de Políticas Públicas* (Santiago de Chile), LC/L.1383.
- CEPAL 2002 *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2000-2001* (Santiago de Chile), LC/G.2149-P.
- CCE 1999 *Actividades de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Unión Europea. Informe Anual 1999*. (Bruselas), 16/06/1999, COM (99) 284.
- Erber, F. S. 2000 “Perspectivas de América Latina em Ciencia e Tecnologia” en *Parcerías Estratégicas* (Rio de Janeiro), N° 8.
- Estay, Jaime 2001 “El ALCA, la integración latinoamericana y los retos para la inserción internacional alternativa” en *Aportes. Revista de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla* (Puebla), Año VI, N° 17.

- Grobart, Fabio 2001 "Políticas de innovación y competitividad. Países de la OCDE y de América Latina en los noventa" en *Iberoamérica* (Moscú), N° 4.
- Grobart, Fabio 2003 "Innovación, competitividad, globalización: políticas de la OCDE y de América Latina en los noventa" en *Economía y Desarrollo* (La Habana), Vol. 132, N° 1.
- Grobart, Fabio 2004 "La 'Nueva Economía': génesis y decadencia del concepto. (Apuntes para un Debate)" en CD-ROM *II Conferencia Internacional "La Obra de Carlos Marx y los Desafíos del Siglo XXI"* (La Habana: Instituto de Filosofía CITMA). También en <<http://www.nodo50.org/cubasigloXXI>>, N° XL, abril.
- Hualde, Alfredo 2002 "Gestión del conocimiento en la industria maquiladora de Tijuana: trayectorias, redes y desencuentros" en *Comercio Exterior* (México D.F.), Vol. 52, N° 6.
- Katz, Jorge y Ablin, E. 1985 "De la industria incipiente a la exportación de tecnología: la experiencia argentina en la venta internacional de plantas industriales y obras de ingeniería (1973-1977)" en *Internacionalización de empresas y tecnología de origen argentino* (Buenos Aires: ECLAC/EUDEBA).
- Katz, Jorge 2001 "Structural reforms and technological behavior. The sources and nature of technological change in Latin America in the 1990s" en *Research Policy*, N° 30.
- Katz, Jorge, Ventura-Días, Vivianne 2000 "La Transición hacia una Sociedad del Conocimiento" en <<http://www.eclac.org>>.
- Latinamerican newsletter 2000 *The Internet in Latin America: investigating the boom* (Londres).
- Messner, Dirk 2000 "Competitividad sistémica. Desafíos para América Latina" en *Separata* (Duisburg: Instituto de Desarrollo y Paz).
- Martí, José 1975 (1891) "Nuestra América" en *Obras Completas* (La Habana: Ed. Ciencias Sociales), T. 6.
- OECD 2004 *Science and Technology Statistical Compendium 2004* (Paris: OECD).
- Perez, Carlota 1989 *The present wave of technical change: implications for competitive restructuring and for institutional reform in developing countries*. Texto preparado para el Strategic Planning Department of the World Bank (Washington D.C.).



RICYT 2000 *El Estado de la Ciencia. Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos/Interamericanos* (Buenos Aires: Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología). También en <<http://www.riicyt.edu.ar>>.

Sagasti, Francisco 2000 “La política científica y tecnológica en el nuevo entorno de América Latina” en *Comercio Exterior* (México D.F.), Vol.50, N° 9.

Sánchez Daza, Germán 2002 “Cambios e Integración en los Sistemas de Ciencia y Tecnología en América Latina y el Caribe” en *Anuario de Integración Latinoamericana y Caribeña 2001* (México: REDIR).

Tabloide especial 2004 *Internet: Mitos y realidades. Cuba en la red* (La Habana: Granma) N° 1.

V. ALEJANDRA SARAVIA LÓPEZ\*

## EVIDENCIAS DE LA RELACIÓN MEDIO AMBIENTE-ECONOMÍA EN EL CASO LATINOAMERICANO

### INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, un creciente interés y la preocupación acerca de la relación entre economía y medio ambiente han conducido al desarrollo de una progresiva investigación en este campo. La Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (1972) desarrollada en Estocolmo se convirtió en el punto de referencia a partir del cual el interés ha ido en ascenso tanto en países desarrollados como en desarrollo, aunque con matices diferentes en cada caso.

Entre el conjunto de investigaciones realizadas en torno a este aspecto una temática relativamente nueva ha captado especial interés: la Hipótesis de la Curva Ambiental de Kuznets (CAK). El interés surge con la publicación del *World Development Report* del Banco Mundial (1992) titulado “Desarrollo y Medio Ambiente” donde se analiza el efecto del ingreso en el medio ambiente, presentando por primera vez representaciones gráficas que muestran la relación entre el PIB per

\* Economista. Master of Arts in Economics, Tilburg University, Holanda. Docente e Investigadora del Instituto de Estudios Sociales y Económicos (IESE), Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia.

capita y cada uno de los más importantes contaminantes. Estos gráficos en gran parte exhiben curvas en forma de U invertida. Apoyándose en este resultado, el Banco Mundial concluye que en el largo plazo el crecimiento económico da lugar a efectos benéficos sobre el estado del medio ambiente. El argumento sostiene que los individuos, a medida que van acumulando riqueza, se encuentran en mejores condiciones para afrontar y reparar el daño ambiental provocado por el crecimiento económico. A raíz de la publicación de este reporte varias críticas se han manifestado en el análisis de la relación ingreso-medio ambiente. La investigación se ha concentrado especialmente en los países desarrollados debido a la disponibilidad de información, principalmente ligada a aquella de naturaleza ambiental, la cual muestra sin duda alguna una deficiencia en la mayoría del mundo en desarrollo.

El presente artículo pretende realizar una revisión de los principales hallazgos así como de las metodologías utilizadas en los estudios que hasta la fecha han trabajado en base a la CAK, con el fin de identificar las fortalezas y las falencias de este argumento que en gran medida ha incidido en la formulación de políticas ambientales en nuestra región. De forma particular se enfatiza en el análisis de la situación latinoamericana, y en la última sección se evalúan los resultados de los estudios desarrollados desde y para Latinoamérica.

## ANTECEDENTES

Los orígenes de la CAK se remontan a alrededor de la década del cincuenta. En 1955 el economista Simón Kuznets, en un estudio realizado, sugiere que a medida que el ingreso per capita se incrementa, la inequidad en la distribución del ingreso también lo hace. Solamente en el momento en que se llega a un determinado *turning point* (TP) esta relación directa se torna negativa, y el incremento en el PIB se acompaña por reducciones en la inequidad distributiva del ingreso (Kuznets, 1995: 23-24).

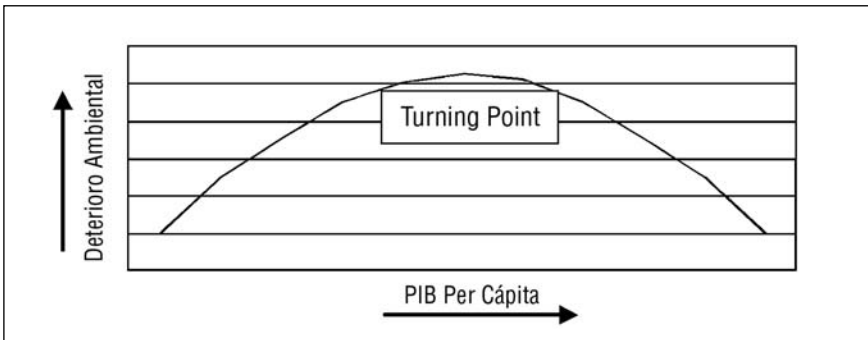
Años más tarde esta relación fue estudiada con mayor énfasis por la academia, y en base a análisis empíricos pudo ser representada por una curva en forma de campana (U invertida) que es conocida como la Curva de Kuznets, argumento a partir del cual Kuznets recibe en 1971 el premio Nobel en economía.

En la década del noventa el mecanismo y la lógica de la curva de Kuznets son utilizados para explicar la relación entre calidad ambiental y niveles de PIB per capita. Los primeros estudios empíricos fueron

desarrollados por Grossman y Krueger (1991), quienes reportan la existencia de una relación sistemática entre ingreso y calidad ambiental. Posteriormente el Banco Mundial dedica íntegramente su *World Development Report* (1992) al análisis de esta temática.

La CAK sostiene la existencia de una relación en forma de U invertida entre el crecimiento económico y el deterioro ambiental. Es decir, niveles inferiores de ingreso per capita están relacionados directamente con una creciente presión ambiental, mientras que en el otro lado de la curva, y después del *turning point*<sup>1</sup>, niveles superiores de ingreso per capita se relacionan con un decreciente deterioro ambiental (ver Gráfico 1).

GRÁFICO 1  
LA CURVA AMBIENTAL DE KUZNETS



La CAK se basa en un concepto “determinista del ingreso”, en donde se sugiere que en el largo plazo, de manera automática y únicamente incrementando el ingreso per capita (*ceteris paribus*), se conseguirá una mejor calidad ambiental<sup>2</sup>. Detrás de este argumento es posible percibir a su vez que se acepta como dada la condición de perfecta sustitución entre los recursos naturales y los bienes de capital, además

1 Varios estudios se han dedicado a calcular este TP en términos monetarios. Sin embargo, muy pocos se han concentrado en analizar las razones o los determinantes de dicho TP. Lograr un mayor conocimiento de las causales que llevan al logro de los distintos TPs es crucial para el diseño y el análisis del impacto de las políticas ambientales.

2 Podríamos decir que la CAK representa muy bien el punto de vista conocido como “optimista” en economía ambiental, el cual sostiene que no existe peligro alguno en continuar creciendo sin límites. En el futuro la población será lo suficientemente rica como para resolver los problemas medioambientales.

de la suposición de perfecto funcionamiento del mecanismo de mercado como la fuente más eficiente en la determinación de precios y en la asignación de los recursos de una sociedad.

En el curso del tiempo, han surgido crecientes dudas acerca del mecanismo que se encuentra detrás de la hipótesis de la CAK. Una de estas críticas está referida a su simplicidad. En efecto, la CAK es considerada como un modelo de “forma reducida” dado que no introduce otras variables a excepción del PIB per capita para explicar el deterioro ambiental<sup>3</sup>.

En base a las anteriores preocupaciones, algunos investigadores han realizado análisis introduciendo nuevas variables<sup>4</sup>. Los resultados justifican las preocupaciones expresadas puesto que, en la mayoría de ellos, las nuevas variables resultan significativas para explicar la calidad ambiental.

## EVIDENCIA EMPÍRICA DE LA CAK

El conjunto de análisis empíricos desarrollados en torno a la CAK tiende en general a dos objetivos. Por un lado, corroborar y validar la hipótesis de la CAK con distintas muestras de países e indicadores de deterioro ambiental; y por otro, criticar la simplicidad inherente en la formulación de la CAK e introducir otras variables además del PIB per capita para explicar de forma más integral la relación entre calidad ambiental y desarrollo económico. En esta parte se hace una breve presentación de los hallazgos más importantes obtenidos a partir de la revisión de estudios seleccionados representativos de la CAK.

### ESTUDIOS TENDIENTES A VALIDAR LA CAK

El estudio desarrollado por Grossman y Krueger (1991) se constituye en el primer intento de modelizar la evolución de los niveles de emisiones de dióxido de azufre, el *smog* y las partículas suspendidas en el aire en relación con el ingreso per capita. Para ello utilizan una muestra mixta de alrededor de cuarenta países desarrollados y en desarrollo. Los resultados obtienen la típica forma de la CAK para los dos pri-

---

3 El ingreso per capita, como la CAK sostiene, engloba el efecto de otras variables ausentes en el análisis, capturando de este modo efectos directos pero también indirectos, y siendo bastante dificultosa su separación.

4 Entre ellas: comercio exterior, consumo de energía, estructura económica, así como variables políticas y sociales, entre otras.

meros contaminantes, donde el *turning point* se alcanzaría a un nivel de PIB per capita de 4.500 dólares (en dólares de 1985).

Shafik y Bandopadhyay (1992) también realizan estimaciones de la CAK utilizando datos de diez contaminantes atmosféricos obtenidos de estudios del Banco Mundial. Estos académicos encuentran una relación significativa entre el ingreso y la calidad ambiental del tipo sugerido por la CAK solamente para dos de los contaminantes analizados (dióxido de azufre y partículas suspendidas), en tanto que para los restantes se obtienen curvas monotónicamente crecientes. El *turning point* es alcanzado a un nivel per capita de alrededor de 3 mil dólares (en dólares de 1985). El estudio concluye indicando que “...es posible crecer sin causar mayores daños ambientales, pero no existe ningún mecanismo automático que garantice ello” (Shafik y Bandopadhyay, 1992: 23).

Selden y Song (1994) utilizan una muestra más amplia de contaminantes atmosféricos para un conjunto de países en los que se obtienen datos separados para el área urbana y rural, y testean su comportamiento en el marco de la CAK. El estudio presenta resultados que validan la existencia de la CAK. Sin embargo, el PIB per capita encontrado, a partir del cual se ubica el *turning point*, se sitúa alrededor de los 9.500 dólares (en dólares de 1985).

Comparando este resultado con los estudios previos la diferencia es notable, y tratándose de un nivel bastante elevado de PIB per capita, los autores concluyen que todavía será necesario que transcurran períodos prolongados de mayor contaminación correlacionados con mayores ingresos para alcanzar recién el *turning point* obtenido.

En 1994 Shafik introduce en su análisis no solamente datos de contaminantes atmosféricos sino también datos relevantes sobre deforestación, calidad del agua y desechos urbanos. Los resultados que obtiene son distintos para cada uno de los contaminantes. La CAK se obtiene para gran parte de los contaminantes atmosféricos pero no así para los restantes, por lo que las conclusiones no son determinantes. El estudio concluye relevando la importancia de la introducción de factores estructurales e institucionales, además del PIB, en la explicación del deterioro ambiental, siendo esta la razón de la variabilidad de los resultados obtenidos.

Grossman y Krueger (1995) también testean la CAK utilizando un conjunto de datos sobre distintas fuentes de contaminación, sobre todo atmosférica. El estudio y sus resultados validan la CAK y concluyen que el crecimiento económico en sí mismo conducirá a una mejo-

ra en la calidad ambiental en el largo plazo. Sin embargo, los autores también reconocen que el modelo propuesto por la CAK responde a una forma reducida que asume la existencia de una relación particular entre deterioro ambiental e ingreso, pero que no permite responder a preguntas como: ¿por qué existe esta relación? ¿Qué define la obtención de los *turning points*? ¿Qué implicaciones de política económica ambiental podríamos extraer de esta formulación reducida?

A partir de mediados del década del noventa se han generado varias críticas alrededor del mecanismo de la CAK, y los estudios desarrollados han tendido en esa dirección. Entre las principales críticas es posible distinguir las siguientes.

- La CAK es una hipótesis que funciona únicamente para determinados contaminantes, especialmente aquellos generados en las etapas de producción y que tienen efectos inmediatos en la población local. Los resultados son diferentes y a menudo contradictorios cuando se analizan contaminantes que emergen de la etapa del consumo, y también para el tipo de contaminantes que tiene efectos de carácter más global.
- Presenta resultados diferentes para muestras de países en desarrollo y desarrollados. En general la mayoría de los estudios realizados ha trabajado con muestras de países industrializados en los cuales el mecanismo automático de mercado (análogamente utilizado en el argumento de la CAK) funciona de mejor manera. Por lo tanto, la CAK no funciona de igual forma para todos los países.
- Está determinada íntegramente por la variable “ingreso”; no considera otras variables explicativas dentro de la relación medio ambiente-desarrollo.

Un conjunto de problemas ha emergido a partir del uso de distintas técnicas econométricas utilizadas para validar la CAK. Aun cuando se trabaje con la misma base de datos, los resultados obtenidos pueden ser diferentes según el uso distinto que se haga de los métodos econométricos.

#### ESTUDIOS EMPÍRICOS QUE CUESTIONAN LA CAK

Stern et al. (1996) identifican tres falencias en la CAK:

- La causalidad unidireccional que se asume entre ingreso y deterioro ambiental. Es decir, la CAK no admite la presencia de

efectos de retroalimentación entre estas variables, siendo tal vez este un supuesto más realista y que, al ser ignorado, conduce a conclusiones erróneas.

- La ausencia de la variable “comercio” en la explicación de la calidad ambiental. En un mundo cada vez más globalizado, es totalmente irreal realizar análisis en el marco de economías cerradas.

- Los problemas derivados del uso inadecuado de la econometría. El estudio de estos autores concluye relevando la necesidad de plantear modelos estructurales que van más allá de la forma reducida planteada por la CAK.

De Bruyn et al. (1998), en un estudio en base a una muestra de países desarrollados, obtienen resultados diferenciados utilizando distintas técnicas econométricas. Critican el hecho de que la CAK, lejos de analizar el impacto del “crecimiento” económico en la calidad ambiental, se reduce a analizar “niveles” de PIB como explicación del deterioro ambiental. Estos académicos critican la ausencia de un análisis dinámico en el modelo, que seguramente brindaría mayores luces en la explicación de la relación medio ambiente-desarrollo económico.

Rothman (1998) introduce en su análisis contaminantes generados en el proceso de consumo para los cuales no encuentra la típica forma sugerida por la CAK. La explicación radica en el hecho de que los costos de transacción para solucionar los problemas ambientales de este tipo de contaminantes son más elevados en términos de negociación, acuerdos, etcétera. Es el caso por ejemplo del dióxido de carbono, que en general ha presentado curvas con pendiente creciente de izquierda a derecha. Este autor también enfatiza la necesidad de aplicar con bastante cuidado el argumento de la CAK en países en desarrollo, puesto que el hecho de no considerar la especialización en productos primarios de sus exportaciones conduciría a conclusiones equivocadas que podrían culminar en pérdidas irreversibles de determinados recursos naturales, especialmente no renovables.

Stern y Common (2001) realizan estudios diferenciados para tres tipos de regiones geográficas, una base mundial general, otra solamente para países de la OECD, y la última para países no pertenecientes a la OECD. Los resultados son enfáticos al momento de testear la CAK, obtenida para la muestra mundial pero no para las muestras particulares.

Boyce (1994) testea la hipótesis de que una mayor desigualdad en la distribución del ingreso va acompañada por una mayor degrada-



ción ambiental. Sostiene la existencia de asimetrías de poder entre ganadores (ricos) y perdedores (pobres) del deterioro ambiental. Concluye su análisis estableciendo una relación positiva entre poder económico y poder político, lo que llevaría a las élites a degradar el ambiente en busca de réditos a corto plazo. Asimismo manifiesta que las asimetrías de poder citadas anteriormente se reflejan en cambios en la valoración de los costos y beneficios del deterioro ambiental<sup>5</sup>.

Años después, como réplica y crítica, Scruggs (1996) publica un artículo donde pretende demostrar una hipótesis opuesta a la planteada por Boyce, es decir, probar que mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso están asociados con menores niveles de deterioro ambiental. Este autor propone que una creciente desigualdad en el ingreso es beneficiosa para el medio ambiente. Scruggs reflexiona y manifiesta que individuos con mayor ingreso son más conscientes acerca del deterioro ambiental, y usan su poder y conducen sus preferencias hacia el cuidado del medio ambiente, porque este segmento ya ha cubierto sus necesidades básicas.

Torras y Boyce (1998) desarrollan un interesante análisis empírico introduciendo la desigualdad en la distribución del ingreso. Para ello utilizan indicadores de calidad de agua y aire para un grupo de países desarrollados y en desarrollo, corriendo regresiones individuales para cada grupo. Los resultados muestran que para el grupo de países en desarrollo la introducción de esta variable es bastante significativa y presenta una relación positiva con la contaminación. Con respecto a los países desarrollados, los investigadores llegan a la conclusión de que no es apropiado seguir pensando que un mayor ingreso llevará a un menor deterioro ambiental, puesto que estos países tienen ya un nivel muy elevado de ingreso que por el contrario da lugar a la formación de una curva en forma de N entre el crecimiento económico y el deterioro ambiental<sup>6</sup>.

Magnani (2000), usando gastos en I&D para la protección ambiental como variable dependiente, realiza un análisis para un grupo de países desarrollados, concluyendo que los principales determinantes del TP para estos países son la heterogeneidad individual, el

---

5 La clase de valoración (alta o baja) dependerá de la Predisposición a Pagar (PP), la que a su vez dependerá de la Capacidad de Pagar (CP), siendo este último término la diferencia entre la valoración de ricos y pobres.

6 Es decir, la desigualdad en el ingreso está positivamente correlacionada con el crecimiento económico en el largo plazo.

efecto del ingreso relativo y el *political framework*. También menciona que la desigualdad produce una brecha entre la predisposición a pagar (PP) y la capacidad de pagar (CP) por mejor calidad ambiental de los países. Finalmente, un último intento por modelar la desigualdad económica en la CAK fue desarrollado por Ravallion (2000), quien propone un modelo para el dióxido de carbono, resaltando la importancia de combinar crecimiento económico con equidad, y de esta manera promover más políticas de crecimiento pro-pobres, que rendirían mejores resultados en el largo plazo y en las trayectorias de las emisiones de dióxido de carbono.

## ANÁLISIS DE LA CAK PARA Y DESDE AMÉRICA LATINA

### AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CONTEXTO ECONÓMICO, SOCIAL Y AMBIENTAL

En términos generales América Latina y el Caribe es una región en desarrollo con gran potencial. Contiene 15% de la superficie mundial y 7,7% de su población, y genera aproximadamente un 5,7% del PIB mundial (World Bank, 1997).

#### CONTEXTO ECONÓMICO

A partir de la década del ochenta y con el fin de afrontar la crisis de la deuda, los organismos multilaterales asisten a los gobiernos latinoamericanos, brindándoles ayuda financiera en tanto ellos apliquen lo que se ha conocido como el programa de ajuste estructural (PAE), que se basa en la liberalización económica de los mercados y en la promoción de exportaciones.

Desafortunadamente, la temática ambiental no formó parte de la nueva estrategia de desarrollo instituida en los ochenta. Las consecuencias se perciben hoy en día en términos del estado del medio ambiente. La promoción de las exportaciones como principal fuente de divisas fue y es aún uno de los pilares del PAE. Sin embargo, no se consideró que lo que la región más exporta en términos relativos son bienes primarios con escaso valor agregado pero con un elevado costo ambiental<sup>7</sup>. De acuerdo a la CEPAL (1999), los productos primarios, aun ahora, representan un importante porcentaje de las exportaciones regionales. Como consecuencia, las economías latino-

---

7 Muchas veces incluso irreversible; hablamos de extinción de especies, pérdida de biodiversidad, contaminación y el conocido problema del cambio climático.

americanas son altamente vulnerables a las fluctuaciones de los precios internacionales.

Durante los últimos años, en base a esfuerzo y sacrificio social, se han obtenido buenos resultados en términos económicos. Sin embargo, las últimas crisis financieras –primero en México, luego en Brasil, y las dos últimas registradas en Ecuador y Argentina– han debilitado nuevamente a la región y han puesto en evidencia su vulnerabilidad. En promedio la región ha presentado inestables tasas de crecimiento económico, además de crecientes déficits en la cuenta corriente. Como podemos ver en el Cuadro 1, el crecimiento económico de la década del noventa no ha alcanzado las tasas del período 1950-1980.

CUADRO 1

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:

## TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB POR DÉCADAS (EN %)

País	1950	1960	1970	1980	1990	1951-2000	1951-1980	1951-1990
Argentina	2,9	4,4	2,8	-0,6	<b>4,6</b>	2,8	<b>3,4</b>	2,4
Bolivia	0,5	5,6	3,9	0,2	<b>3,8</b>	2,8	<b>3,4</b>	2,6
Brasil	6,8	6,1	8,7	1,7	<b>2,6</b>	5,2	<b>7,2</b>	5,8
Chile	4,0	4,3	2,7	3,2	<b>6,0</b>	4,0	<b>3,7</b>	3,5
Colombia	4,7	5,2	5,4	3,7	<b>2,6</b>	4,3	<b>5,1</b>	4,8
Costa Rica	7,3	6,8	5,5	2,3	<b>4,4</b>	5,3	<b>6,5</b>	5,5
Rep. Dominicana	5,8	5,4	7,1	2,5	<b>5,2</b>	5,2	<b>6,1</b>	5,2
Ecuador	5,0	4,8	9,0	1,8	<b>1,8</b>	4,5	<b>6,2</b>	5,1
El Salvador	4,7	5,7	2,7	-0,3	<b>4,4</b>	3,4	<b>4,4</b>	3,2
Guatemala	3,8	5,5	5,7	0,9	<b>4,2</b>	4,0	<b>5,0</b>	4,0
Honduras	3,1	5,0	5,7	2,4	<b>3,2</b>	3,9	<b>4,6</b>	4,1
Jamaica	8,1	4,4	-0,7	2,1	<b>0,0</b>	2,8	<b>3,9</b>	3,5
México	6,1	7,0	6,7	1,9	<b>3,3</b>	5,0	<b>6,6</b>	5,4
Paraguay	2,8	4,7	8,7	3,1	<b>2,0</b>	4,2	<b>5,4</b>	4,8
Perú	5,5	5,1	3,9	-0,8	<b>4,7</b>	3,7	<b>4,8</b>	3,4
Uruguay	2,2	1,6	3,1	0,2	<b>3,2</b>	2,1	<b>2,3</b>	1,8
Venezuela	7,6	6,0	1,9	-0,5	<b>2,1</b>	3,4	<b>5,2</b>	3,8
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>4,8</b>	<b>5,2</b>	<b>4,9</b>	<b>1,4</b>	<b>3,4</b>	<b>3,9</b>	<b>4,9</b>	<b>4,0</b>

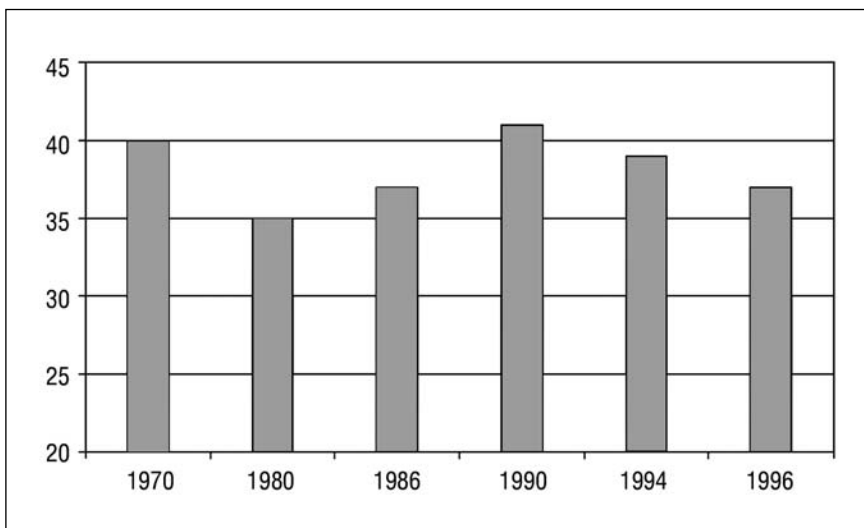
Fuente: CEPAL (1999).

*CONTEXTO SOCIAL*

A pesar de que la región ha conseguido desempeñarse relativamente bien en términos económicos durante los últimos años, otro es el panorama en términos sociales: profunda desigualdad en la distribución del ingreso, y creciente brecha entre ricos y pobres.

El número de personas que vivía por debajo de la línea de pobreza llegó a 160 millones en 1995 (World Bank, 1996). Como podemos ver en el Gráfico 2, los niveles de pobreza de la región en 1990 fueron más altos que en 1970. Desde 1990, el incremento en las tasas de crecimiento económico ha permitido lograr algunas mejoras en este indicador, aunque en promedio la región se encuentra aun por encima de los niveles de pobreza existentes antes de la crisis de la deuda externa.

GRÁFICO 2  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:  
PORCENTAJE DE HOGARES EN ESTADO DE POBREZA



Fuente: CEPAL (1998).

Todas estas tendencias se reflejan a su vez en preocupantes indicadores de salud. De acuerdo al Banco Mundial, en los últimos años la región ha mejorado su esperanza de vida, ganando sin embargo solamente un año, de 69 en 1990 a 70 en 1998. La mortalidad infantil se ha mantenido constante en 31 por cada mil nacidos vivos. La desnutri-

ción infantil es aún un problema latente, siendo Haití el peor caso en la región, con 28% de los niños debajo de los 5 años sufriendo malnutrición (UNICEF, 2000).

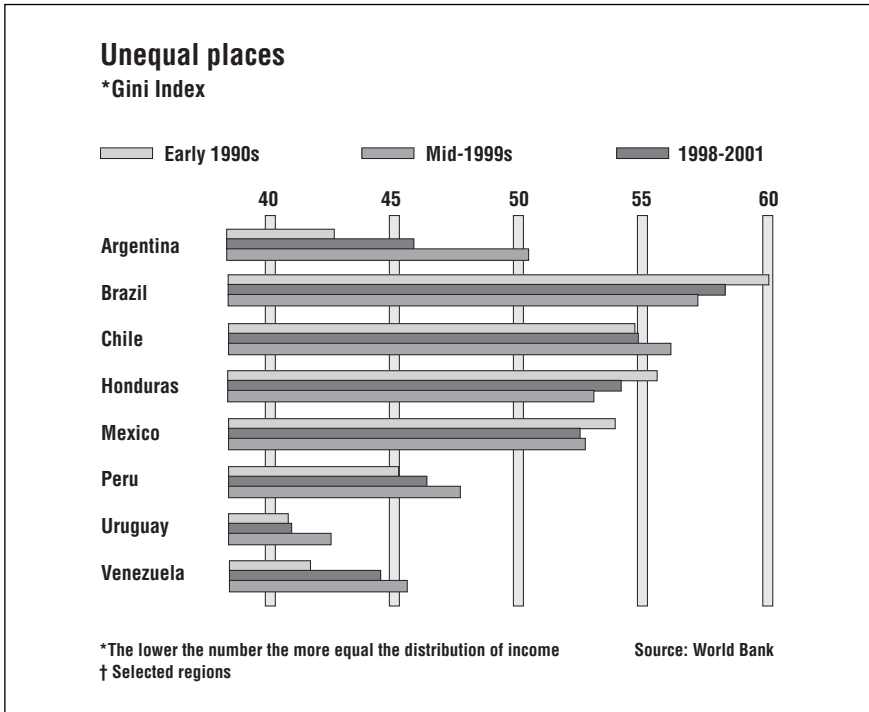
De acuerdo al Banco Mundial (2004), América Latina es la región más desigual del mundo, siendo Brasil el país más inequitativo y Uruguay, por el otro lado, el más igualitario (aun cuando su nivel de desigualdad sea más elevado que el del país más injusto de Europa). La razón de esta constante situación –explica el Banco– tiene raíces históricas que devienen de la colonización europea y el sistema de explotación indígena que se instaló en América Latina. Esto también ayudaría a explicar el carácter étnico con el que se presenta la desigualdad en algunas regiones.

De acuerdo al Informe del Banco Mundial (2004), la población ubicada en el decil más rico en América Latina capta el 48% del ingreso total, mientras que el decil más pobre sólo gana el 1,6% de ese ingreso. Los datos equivalentes para los países más ricos son de 29,1% y 2,5%.

El informe también ofrece algunos datos en torno al comportamiento del coeficiente de Gini, observándose que en promedio para los países de América Latina este se habría incrementado de 50,5 a 51,4 durante la década del noventa: la desigualdad se ha profundizado.

Por otro lado, si bien la situación ya se presenta preocupante en términos de valores promedio del coeficiente Gini para la región, es importante puntualizar que también existen diferencias en la desigualdad por país. El Gráfico 3, extractado de la revista *The Economist* (2004), muestra la evolución del coeficiente Gini para algunos países seleccionados de la región.

GRÁFICO 3



Fuente: *The Economist* (2004), con base en el Informe del Banco Mundial (2004).

#### LA SITUACIÓN AMBIENTAL

Aunque el interés por el medio ambiente ha ido en ascenso, la información relativa a este tópico es todavía escasa en la región. En esta sección procuramos dar un panorama general recurriendo a información del Banco Mundial y el World Resource Institute (WRI).

América Latina y el Caribe cuentan con las más grandes reservas de tierra cultivable. El potencial agrícola de la región está estimado en 576 millones de hectáreas (Gómez y Gallopin, 1995). La erosión se constituye en el principal problema. La expansión de pastizales en anteriores áreas forestales es todavía la más importante fuente de deforestación en la Amazonía de Brasil (Nesptad et al., 1997). Una severa desigualdad en la distribución de la tierra está asociada con la inseguridad en la tenencia de tierras, lo cual también promueve la sobreexplotación de los recursos naturales en el corto plazo con el fin de captar beneficios seguros.

Con respecto a los bosques naturales, estos cubren un 47% del área total de la región y se caracterizan por ser en su totalidad de naturaleza tropical. Seis de los ocho países en el mundo que todavía tienen una cubierta original de bosques se encuentran en Sudamérica.

De acuerdo a Giglo (1995), desde 1960 más de 200 millones de hectáreas de bosques han sido destruidas en la región por efecto de la constante expansión de la frontera agrícola, la construcción de caminos y la explotación de minas y otra infraestructura.

Otra riqueza de la región es indudablemente su biodiversidad. Los tropicales, subtropicales y temperados hábitats de la región son excepcionalmente ricos en biodiversidad, representando el 40% de las especies animales y vegetales del planeta y conteniendo la mayor diversidad florística en el mundo (Heywood, 1995).

La región es también rica en recursos hídricos. Cerca del 13% de las aguas intercontinentales se encuentra en la región. Su distribución es bastante variable (UNEP, 1997). Sin embargo, el acceso hacia agua potable todavía permanece como una necesidad insatisfecha. Un porcentaje significativo de la población carece de un adecuado suministro de agua potable y sistemas de alcantarillado, con las subsiguientes consecuencias dañinas para la salud.

Tal como UNEP (2000) ha reconocido, la falta de información acerca de emisiones y el efecto invernadero es casi una regla en nuestra región. Estudios preliminares realizados por el Banco Mundial han sugerido que más del 50% de las emisiones proviene de la producción industrial y la generación de energía. Se sabe que la región es responsable del 4,3% de las emisiones de dióxido de carbono mundiales debido a procesos industriales, y del 48,3% de las emisiones debido al cambio en el uso de la tierra (CDIAC, 1998).

#### *POLÍTICAS AMBIENTALES*

En los últimos años, la tendencia hacia una mayor conciencia ambiental, así como el mejor entendimiento del concepto de desarrollo sostenible, han ido penetrando las políticas públicas en la región. Sin embargo, aunque esta ha hecho progresos en lo referente a formulación de nuevas regulaciones y leyes medioambientales, su accionar en términos de aplicación efectiva es muy reducido.

Los organismos multilaterales han participado activamente en la formulación de políticas ambientales en la región, condicionando su ayuda financiera a la implementación de las mismas. En este proce-

so también ha incidido el rol del proceso económico comercial globalizador, que exige cada vez más una cierta uniformidad en las regulaciones ambientales<sup>8</sup>.

Entre los instrumentos ambientales más destacados en la región está aquel que deviene de la Conferencia de Río de 1992, conocido como Agenda 21, que concentra varias consideraciones ambientales en términos de políticas y regulaciones. Este documento claramente aceleró el proceso asimilativo y la introducción de normas ambientales. Otro importante instrumento es la *Global Environmental Facility*, dirigida con particular énfasis hacia países en desarrollo con el fin de ayudarlos a consolidar este proceso.

La creación de fondos especiales para el medio ambiente es también un fenómeno reciente. Es el caso por ejemplo de FONAMA en Bolivia, establecido en 1990; ECOFONDO en Colombia; el Fondo Nacional para el Medio Ambiente de Brasil; el Fondo de Protección Medioambiental en Chile; FONAES en El Salvador; el Fondo Integrado para la Naturaleza de República Dominicana, entre otros.

#### *EVIDENCIA EMPÍRICA DE LA CAK EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*

Estudios relativos a la CAK para América Latina y el Caribe son muy escasos. La razón se debe especialmente a la escasa información disponible en cuanto a indicadores ambientales se refiere. La región en su conjunto no ha logrado desarrollar estadísticas ambientales confiables en relación a aspectos como la deforestación, la erosión, la contaminación del agua, entre otros, y menos aún ha logrado construir series de tiempo sobre estas variables, siendo los datos asequibles esporádicos y no continuos en el tiempo.

La información disponible para América Latina y el Caribe proviene de fuentes internacionales que han logrado desarrollar bases de datos comparables a nivel mundial. Instituciones como el Banco Mundial, la FAO, el WRI, se constituyen en las principales fuentes. El tipo de información que estas instituciones proveen responde a un tipo de contaminantes específico, como es la contaminación atmosférica en sus distintas presentaciones. La limitada investigación que se ha desarrollado para la región ha utilizado básicamente estos datos para testear la existencia de la CAK en la región.

---

<sup>8</sup> Así, por ejemplo, México tuvo que mejorar rápidamente su estructura institucional medioambiental para poder ser miembro activo de la OECD.



Bhattarai y Hammig (2001) analizan la relación entre la deforestación y el ingreso per capita utilizando una muestra de sesenta y seis países de América Latina, África y Asia. Se asume que características institucionales y políticas macroeconómicas impactan de forma importante en el nivel de deforestación. Los resultados validan la CAK y la relación en forma de U invertida entre la deforestación y el nivel de ingreso en los tres continentes. Sin embargo los autores enfatizan que las mejoras que se puedan lograr en términos de *good governance* y fortalecimiento institucional son determinantes para reducir la deforestación y alcanzar el *turning point* en un tiempo más corto. Finalmente, una conclusión importante de este estudio indica que los factores que conducen a una creciente deforestación difieren o varían entre las regiones, por lo que las recomendaciones de política deben también considerar estas especificidades y deben ser diferenciadas para arribar a conclusiones coherentes.

Saravia (2002), utilizando una muestra de diez países de América Latina y el Caribe, testea la validez de la CAK utilizando los tradicionales contaminantes atmosféricos, dióxido de carbono y dióxido de azufre, en su relación con el ingreso per capita. Sin embargo, el estudio introduce como variable explicativa la inequidad en la distribución del ingreso medida por el índice de Gini. Los resultados obtenidos otorgan un nivel de significancia importante a esta variable como explicación de deterioro ambiental. El estudio concluye indicando que los elevados niveles de inequidad en la distribución del ingreso tienen un impacto importante en el logro del *turning point* a partir del cual la relación medio ambiente-ingreso se torna virtuosa. En realidad, la elevada inequidad alargaría el tiempo necesario para alcanzar este tramo virtuoso. En este sentido, lo que se obtiene en general para ambos contaminantes es una relación monotónica creciente donde el *turning point* es alcanzado a un nivel de PIB per capita de alrededor de 7 mil dólares (en dólares de 1985), una cifra bastante lejana al actual PIB per capita promedio de la región que se sitúa aproximadamente en los 2.620 (en dólares de 1990).

Otro estudio reciente es el desarrollado por Martínez y Bengochea (2003), quienes realizan un análisis de datos de panel para diecinueve países latinoamericanos a lo largo del período 1975-1998. Utilizando datos sobre emisiones de dióxido de carbono, encuentran relaciones heterogéneas para la muestra de países latinoamericanos, no presentándose un único comportamiento en la relación ingreso-emisiones de dióxido de carbono en la muestra. El estudio concluye

indicando que la introducción de nuevas variables explicativas concernientes al comercio internacional, reformas estructurales y estabilidad política, son importantes para poder analizar la dinámica de la CAK en la región.

#### *IMPLICACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL*

Los estudios ciertamente ponen en duda la validez de la hipótesis de la CAK para una región en desarrollo como América Latina y el Caribe. En ninguno de los casos la típica forma de campana de la CAK es encontrada: por el contrario, los resultados parecen sugerir que relaciones positivas crecientes entre deterioro ambiental y PIB per capita caracterizan a la región, corroborando aquella hipótesis que indica que la CAK estaría representando la situación de un mundo dual. En un extremo se encontrarían los países en desarrollo donde el crecimiento económico viene acompañado por un mayor deterioro ambiental, y, por el otro lado, a partir del *turning point*, la figura representaría la situación de países desarrollados que acompañan su crecimiento económico con una mejor calidad ambiental. Entonces la pregunta es: ¿será que la calidad ambiental es un bien de lujo? ¿Que los habitantes de los países en desarrollo tendremos que esperar a ser lo suficientemente ricos para acceder a este bien?

Los estudios desarrollados indican que la respuesta no es necesariamente afirmativa. Por el contrario, sugieren que la consideración de otras variables explicativas del deterioro ambiental además del PIB per capita es importante, y que es esencial considerarlas en el caso de países en desarrollo para poder proponer políticas económico-ambientales más certeras en la región.

Al respecto pensamos que la región tiene dos opciones. Por un lado, podría asumir una actitud pasiva y esperar hasta que sus habitantes sean lo suficientemente ricos como para introducirse en el sector virtuoso de la CAK. Y por otro lado, la región podría esforzarse en acortar este tiempo tratando de alcanzar el *turning point* necesario.

Ciertamente, lo que realmente importa no es el calculado *turning point*, sino el entendimiento del por qué del *turning point*, es decir, las características económicas, políticas, ambientales y sociales específicas de cada país que al final son las que definen la posición de este punto de inflexión a lo largo de la CAK.

Lo que ha sucedido en América Latina en términos de políticas ambientales ha sido precisamente que se basó su desarrollo y evolu-

ción en supuestos y generalizaciones como la CAK, provenientes del mundo desarrollado. El medio ambiente ha sido introducido e internalizado en el discurso del desarrollo económico como una parte más del gran sistema económico, y en ese sentido se han generado instituciones ambientales y se han diseñado políticas en el área. La evaluación y los resultados de las mismas en la actualidad no son muy alentadores, y muy poco se ha avanzado en materia del logro de un desarrollo sustentable.

En efecto, esta parece ser la situación de varios países de la región que, aun cuando han desarrollado políticas ambientales y han creado instituciones para este cometido, todavía siguen sufriendo un continuo deterioro ambiental. Los resultados de los estudios previamente presentados indican que, junto con políticas económicas y ambientales, es necesario también que se apliquen determinadas políticas sociales e institucionales. Estos tres elementos de forma integral son determinantes para el logro más eficiente de resultados ambientales positivos.

Algunos estudios se preguntan si la evidencia indica que en la región un mayor crecimiento económico necesariamente viene acompañado por un deterioro ambiental. Entonces, ¿cuál es la solución para la región? ¿Debería América Latina detener su crecimiento económico, o es que el problema real se encuentra en el 'modelo' de crecimiento económico que se está desarrollando en la región? Del recorrido llevado a cabo por los distintos estudios realizados hasta la fecha hemos aprendido principalmente que las soluciones no son universales. Una región en desarrollo tiene sus propias necesidades, y es en el orden interno de dichos países que se deben construir las soluciones e identificar las mejores vías para afrontar sus problemas con el mundo externo.

## CONCLUSIONES

El presente estudio ha encontrado que la hipótesis de la CAK no es un argumento válido para la región. Para ello nos hemos basado en la evaluación de los estudios desarrollados hasta la fecha.

Pero ¿por qué la CAK no funciona para la región? El análisis realizado encuentra interesantes respuestas, tratando de ir más allá del ya conocido modelo de forma reducida propuesto por la CAK, y descubriendo así que variables como la desigualdad en la distribución del ingreso, aspectos institucionales, gobernancia, reformas estructu-

rales y otras, son factores importantes que explican la lentitud en el proceso de arribar al tramo virtuoso de la CAK.

En efecto, los resultados indican que la elevada desigualdad en la distribución del ingreso, la ineficiencia de las instituciones, la inestabilidad política y social, y aspectos no favorables de comercio exterior, tienen el poder de disminuir el efecto positivo del crecimiento económico en el mejoramiento de la calidad ambiental, localizando el *turning point* más hacia la derecha, es decir, en un horizonte de tiempo más lejano.

Por lo tanto, la importancia de la aplicación de políticas económicas y sociales, a la vez que se promueven políticas ambientales, es determinante para que los países de la región logren un mejor medio ambiente y bienestar, todo esto especialmente en términos de calidad. En suma, observamos que el proceso de crecimiento económico puede ser compatible con una mejora en la calidad ambiental si y sólo si políticas apropiadas, particularmente en términos sociales, son aplicadas de acuerdo a cada caso específico.

En base a esta recopilación y evaluación de la situación ambiental latinoamericana, podemos recomendar a los diseñadores de política de la región la elaboración de un marco de políticas integrales regionales que tengan como uno de los principales fines afrontar los problemas ambientales. Por políticas integrales nos referimos a aquel conjunto de políticas que no sólo se centran en el logro de un continuo y ascendiente crecimiento económico expresado en términos del PIB, sino también en el logro de un mejoramiento en la distribución del ingreso y en la estabilidad política y social. Lo que se propone es desarrollar y trabajar en lo que ha sido llamado en la literatura *win-win policies* o *políticas ganar-ganar*, que se caracterizan por combinar y desarrollar simultáneamente políticas económicas, sociales y ambientales.

Por otro lado, por carácter regional de las políticas propuestas nos referimos al hecho de que no existen soluciones universales y uniformes para todos los países. En efecto, como vimos, los resultados en cuanto a la CAK varían para países desarrollados y en desarrollo. El análisis empírico en la mayoría de los casos encuentra esta típica CAK para gran parte de los países desarrollados, pero no así para países en desarrollo. Entonces, la relación entre crecimiento económico y calidad ambiental no debe ser vista como estrictamente basada en etapas secuenciales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bhattarai and Hammig 2001 "Institutions and the Environmental Kuznets Curve for Deforestation: A Cross Country Analysis for Latin America, Africa and Asia" in *World Development*, Vol. 29, N° 6.
- Boyce, J. 1994 "Inequality as a cause of environmental degradation" in *Ecological Economics*, (New York), Vol 11.
- CDIAC 1998 *Revised Regional CO2 Emissions from fossil fuel burning, cement manufacture and gas flaring: 1751-1995* (Tennessee: Carbon Dioxide Information Analysis Center/Environmental Sciences Division).
- CEPAL 1999 *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 1988-1999* (Santiago de Chile: United Nations).
- De Bruyn, S. et al. 1998 "Economic Growth and Emissions: Reconsidering the empirical basis of EKC's" in *Ecological Economics* (New York), Vol. 25.
- Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F. y Walton, M. 2004 *Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with History?* (Washington DC: Banco Mundial).
- Glifo, N. 1995 "The Present State and Future Prospects of the Environment in Latin America and the Caribbean" in *ECLAC Review* (Santiago de Chile), N° 55.
- Gomez, I. y Gallopin, G. 1995 "Potencial Agrícola de la América Latina" en *El Futuro Ecológico de un Continente: Una Visión Prospectiva de la América Latina* (México: Editorial de la Universidad de las Naciones/Fondo de Cultura Económica).
- Grossman, G. and Krueger, A. 1991 *Environmental impact of a NAFTA*. Working Paper 3914 (Cambridge: National Bureau of Economic Research).
- Grossman, G. and Krueger, A. 1995 "Economic Growth and the Environment" in *Quarterly Journal of Economics* (Cambridge), Vol. 110.
- Heywood, V. 1995 *Global Biodiversity Assessment* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Kuznets, S. 1955 "Economic Growth and Income Inequality" in *American Economic Review* (Pittsburgh), Vol. 45, N° 1.

- Magnani, E. 2000 "The Environmental Kuznets Curve, environmental protection policy and income distribution" in *Ecological Economics* (New York), Vol. 32.
- Martínez, I. y Bengochea, A. 2003 "Testing for an environmental Kuznets curve in Latin-American Countries" en *Revista de Análisis Económico* (Santiago), Vol.18, N° 1.
- Nepstad, D. et al. 1997 "Land Use in Amazonia and the Cerrado of Brazil" en *Ciencia y Cultura-Journal of the Brazilian Association for the Advancement of Science* (Brasilia), Vol 3.
- Panayotou, T. and Kupe, K. 1996 "Environmental Impacts of Structural Adjustment Programs" in *Environmental Economics Series Paper* (Cambridge), N° 21.
- Ravallion, M. et al. 2000 "Carbon Emissions and Income Inequality" in *Oxford Economic Papers* (Oxford), Vol. 52.
- Rothman, D. 1998 "Environmental Kuznets Curves-Real progress or passing the buck?. A case for consumption-based approaches", in *Ecological Economics* (New York), Vol. 25.
- Saravia López, V. A. 2001 *The Environmental Kuznets Curve for Latin America and the Caribbean. Does income distribution matter?.* Master Thesis in Environmental and Development Economics. Tilburg University (Tilburg-The Netherlands).
- Scruggs, L. 1998 "Political and economic inequality and environment" in *Ecological Economics* (New York), Vol. 26.
- Shafik, N. y Bandyopadhyay, S. 1992 *Economic Growth and Environmental Quality: Time Series and Cross Section Evidence.* Working Paper (Washington DC: World Bank).
- Shafik, N. 1994 "Economic Development and Environmental Quality: An Econometric Analysis" in *Oxford Economic Papers* (Oxford), Vol. 46.
- Stern, D., Common M. and Barbier, E. 1996 "Economic Growth and Environmental Degradation: The Environmental Kuznets Curve and Sustainable Development" in *World Development* (New York), Vol. 24, N° 7.
- Stern, D. y Common, M. 2001 "Is there an Environmental Kuznets Curve for Sulfur?" in *Ecological Economics* (USA: Academic Press), Vol. 41.

Torras, M. and Boyce, J. 1998 "Income, inequality, and pollution: a reassessment of the environmental Kuznets Curve" in *Ecological Economics* (New York), Vol. 25.

UNEP 1997 en <<http://grid2.cr.usgs.gov/geo1/exsum/ex2.htm>>.

UNEP 2000 *Global Environment Outlook 2000* (London: Earthscan Publications).

World Bank 1996 *Social Indicators of Development 1996* (Washington: World Bank).

UNEP 1997 *Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest* (Brasilia: World Bank).

UNEP 2001 *World Development Report 2000/2001* (Washington DC: World Bank).

WRI 1997 *The Last Frontier Forests: Ecosystems and Economies on the Edge* (Nueva York: World Resources Institute).

## PARTE III

# ALGUNAS SITUACIONES SUBREGIONALES Y DE PAÍSES



HENRY MORA JIMÉNEZ\*

## LOS ACUERDOS DE INVERSIÓN EN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO: DE VUELTA AL AMI

EL CASO DEL TLC ENTRE ESTADOS UNIDOS  
Y LOS PAÍSES DE CENTROAMÉRICA

### INTRODUCCIÓN

Al amparo del Tratado de Libre Comercio entre EE.UU. y Centroamérica (en adelante, TLC EU-CA), el gobierno estadounidense está imponiendo a los gobiernos centroamericanos una liberalización a ultranza de las reglas de inversión y un inusitado fortalecimiento de los derechos de los inversionistas extranjeros, con el supuesto fin de atraer más inversión extranjera directa (IED) hacia esta región. Se trata de un nuevo Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), aunque por ahora de alcance regional limitado<sup>1</sup>.

---

\* Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Catedrático en la Escuela de Economía de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.

<sup>1</sup> El Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) tenía la finalidad de establecer estrictas reglas mundiales que limitaban los derechos y facultades de los gobiernos para regular la especulación con divisas y adoptar políticas de interés público relativas a las inversiones inmobiliarias, fábricas, sectores de servicios, acciones y otros activos. Esta propuesta ampliaba las disposiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) sobre inversiones, incluido un nuevo derecho no comprendido en los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC): la capacidad de las empresas para demandar a los gobiernos por perjuicios pecuniarios debidos a cualquier acción regula-

La mayor inversión es una de las promesas más atractivas que se han hecho para vender la idea del TLC EU-CA a los gobiernos centroamericanos. Sin embargo, el vínculo causal entre reglas de inversión más “libres” (para las transnacionales) y una mayor IED es en realidad muy débil. En sus *Perspectivas Económicas Globales* de 2003, el Banco Mundial indica que otros factores, como la estabilidad política y el acceso al mercado de los países desarrollados, son los determinantes más importantes para atraer la inversión hacia los países en vías de desarrollo. Otro factor muy importante es la oferta de mano de obra disciplinada y calificada, o mano de obra abundante y barata, según el tipo de inversión de que se trate.

Lo anterior queda demostrado en el mismo interior de la región centroamericana, donde El Salvador recibe mucha menos inversión extranjera que Costa Rica, a pesar de ostentar un “índice de libertad económica” más atractivo para las transnacionales.

Las reglas de inversión del TLC EU-CA son similares a las del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y a las propuestas para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), limitando la capacidad de los gobiernos para regular la IED y poder ligarla con metas expresas de desarrollo nacional. Como lo demuestra el caso mexicano, la atracción de grandes volúmenes de IED no puede considerarse en sí misma un objetivo, sino un medio que puede impactar o no en el crecimiento de la economía. Y si de inversión de cartera se trata, tal régimen de liberalización no podría responder a las necesidades de financiamiento para el desarrollo de Centroamérica, ya que más bien esta incrementaría el riesgo de inestabilidad financiera debido a la prohibición de establecer controles de capital (artículo 10.8 del TLC EU-CA).

La inversión extranjera tiene el potencial de contribuir a la reducción de la pobreza y al desarrollo sustentable, pero esta contribución depende del tipo y calidad de la inversión y del ambiente regulatorio del país anfitrión.

---

dora que afectara sus ganancias. Fue negociado secretamente durante dos años en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) bajo la vigilancia de las empresas transnacionales y de los principales grupos empresariales de presión de todo el mundo, y finalmente fue derrotado gracias a la denuncia pública mediante una campaña internacional de ONGs. Pero si bien se logró cerrar el paso al AMI, su propuesta está siendo renovada en otros acuerdos comerciales en marcha, como el ALCA y los TLCs, especialmente los que impulsa EE.UU.

Bien manejados y enfocados para complementar los planes de desarrollo nacional, estos flujos de capital pueden proporcionar recursos muy necesarios para estimular el crecimiento, el empleo y el desarrollo a largo plazo.

A pesar de lo anterior, gran parte de la inversión que ha venido a Centroamérica en los últimos años, en lugar de generar nuevas capacidades u otros efectos agregados, se ha dirigido a la compra de la capacidad ya existente a través de las privatizaciones de empresas públicas y del establecimiento de fábricas de montaje (maquilas) con vínculos muy limitados con las economías internas. Como resultado, a pesar de altos ingresos de capital, como en el caso de México, las tasas de crecimiento son bajas y la pobreza no cede.

Por ende, los gobiernos deben asegurarse que la inversión extranjera sea compatible con las necesidades de la población y con los planes de desarrollo nacional. Las reglas de inversión propuestas en el TLC EU-CA limitarán la capacidad de los gobiernos centroamericanos para hacer que la IED juegue este papel positivo, como veremos más adelante.

### EL TLC EU-CA NO INCLUYE DISPOSICIONES PARA IMPEDIR QUE LA COMPETENCIA POR ATRAER INVERSIÓN EXTRANJERA SE CONVIERTA EN UNA “CARRERA HACIA EL FONDO”

El TLC EU-CA obliga a la remoción de los controles de capital (artículo 10.8) y sentencia las débiles regulaciones laborales y ambientales que existen en la mayor parte de los países centroamericanos (capítulos 16 y 17 respectivamente). No obstante, aunque las corporaciones sí se benefician de estas desregulaciones, los gobiernos, desprovistos de recursos fiscales, compiten entre sí para atraer la inversión mediante la llamada “carrera hacia el fondo”. El país con las normas más bajas o los mejores subsidios a la inversión extranjera es el que recibe la inversión (aunque esto no es una condición suficiente), o al menos esa es la promesa, y en esta carrera los países a menudo ni siquiera vigilan sus propias disposiciones legales en relación con la ecología y las condiciones de trabajo, en su empeño por atraer IED a toda costa.

Los resultados de esta “carrera hacia el fondo” se pueden ver en la industria textil y de confección de ropa de Centroamérica, una de las más extendidas de la región. La ropa y los textiles representan casi la mitad de todas las exportaciones de El Salvador. Sin

embargo, la producción de ropa tiene lugar en zonas de procesamiento para la exportación (zonas francas) donde las fábricas sólo se dedican a la confección, mientras que toda la maquinaria y los principales insumos (tela, hilos, botones, etc.) son importados de EE.UU. Las corporaciones aprovechan la mano de obra barata, operando como enclaves con vínculos muy limitados con la economía nacional, y encerrando a la región en una espiral de bajos salarios, bajo valor agregado e incumplimiento de las normas básicas de trabajo, como la libertad de sindicación y el derecho a la negociación colectiva.

En lo fundamental, el TLC EU-CA reproduce las disposiciones relacionadas con los inversionistas del cuestionado capítulo 11 del TLCAN. Estas disposiciones fueron el punto de partida para las negociaciones del TLC EU-CA y del ALCA. Se trata de reglas que incrementan los derechos de los inversionistas más allá de las regulaciones que existen en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), y limitan la capacidad de los gobiernos para regular la inversión en función del desarrollo. Además, se permite a las corporaciones que entablen demandas contra los gobiernos nacionales, estatales y municipales por leyes o regulaciones que según estas puedan causar pérdidas en sus utilidades actuales o futuras. En el marco del TLCAN, las corporaciones han usado este mecanismo (resolución de disputas entre inversionistas y el Estado) para cuestionar legislaciones ambientales que protegen la salud y el bienestar de los ciudadanos.

El TLC EU-CA contiene disposiciones que limitan el objetivo de los gobiernos de canalizar la inversión de manera tal que la misma promueva el desarrollo. Entre estas disposiciones se incluyen:

- Restricciones sobre controles de capital y otros mecanismos para revisar las inversiones y filtrar y eliminar aquellas que resulten dañinas.
- El principio de “trato nacional”, que garantiza que los inversionistas extranjeros sean tratados por lo menos tan favorablemente como los inversionistas nacionales, y el “trato de nación más favorecida”, que busca asegurar que un trato preferencial dado a cualquier país se otorgue a todos. Ambas disposiciones limitan la capacidad de los gobiernos para promover las industrias nacionales en nacimiento e impedir que el capital extranjero se apodere de áreas estratégicas clave para el desarrollo y el bienestar.

- Prohibiciones sobre el uso de requisitos de desempeño, para evitar que los estados exijan a los inversionistas que compren suministros de fuentes locales, cumplan con niveles mínimos de contenido doméstico, realicen transferencia de tecnología o cumplan con determinadas metas de empleo.

Es irónico hacer notar que los países desarrollados usaron estas mismas medidas para llegar a los niveles en los que están en la actualidad. Durante décadas, EE.UU. tuvo políticas muy restrictivas sobre la inversión extranjera con el fin de proteger áreas estratégicas clave, como los transportes y la banca. También reguló la inversión para promover sus industrias nacientes y utilizó controles para asegurar transferencia de tecnología y limitaciones a la propiedad extranjera. Similarmente procedieron países como Francia, Alemania y Japón. Ha-Joon Chang ha denominado este doble rasero como “patear la escalera para que otros no suban” (Chang, 2002).

## ANÁLISIS DEL ARTICULADO DEL TLC EU-CA

EL ARTÍCULO 10.28 (DEFINICIONES): UNA DEFINICIÓN DE INVERSIÓN  
EXCESIVAMENTE AMPLIA Y PELIGROSA

Conviene comenzar el análisis crítico del capítulo 10 del TLC EU-CA por el último de los artículos, el 10.28, por cuanto los debates en torno a la definición de inversión contenida en los acuerdos económicos internacionales son mucho más que un simple ejercicio semántico, ya que en el capítulo de inversión de estos acuerdos se define qué (inversión) y quiénes (inversionistas) disfrutarán de las enormes protecciones establecidas en el resto del capítulo.

La definición de inversión que aparece en el artículo 10.28 del TLC EU-CA es tan amplia que cubre prácticamente todos los tipos de propiedad, ya sean directos o indirectos, reales o contingentes. La definición dice:

*“Inversión significa todo activo de propiedad de un inversionista o controlado por el mismo, directa o indirectamente, que tenga las características de una inversión (sic), incluyendo características tales como el compromiso de capitales u otros recursos, la expectativa de obtener ganancias o utilidades, o la presunción de riesgo. Las formas que puede adoptar una inversión incluyen:*

- a) una empresa;

- b) acciones, capital y otras formas de participación en el patrimonio de una empresa;
- c) bonos, obligaciones, otros instrumentos de deuda y préstamos;
- d) futuros, opciones y otros derivados;
- e) contratos de llave en mano, de construcción, de gestión, de producción, de concesión, de participación en los ingresos y otros contratos similares;
- f) derechos de propiedad intelectual;
- g) licencias, autorizaciones, permisos y derechos similares otorgados de conformidad con la legislación interna; y
- h) otros derechos de propiedad tangibles o intangibles, muebles o inmuebles y los derechos de propiedad relacionados, tales como arrendamientos, hipotecas, gravámenes y garantías en prenda” (TLC EU-CA, artículo 10.28).

Obsérvese que el listado anterior no limita el ámbito de la definición, por lo que la misma puede cubrir cualquier tipo concebible de inversión compatible con el enunciado general “...todo activo de propiedad de un inversionista o controlado por el mismo, directa o indirectamente”. A diferencia del TLCAN, la definición incluye a los derechos de propiedad intelectual, lo que indica que la propuesta está diseñada para hacer explícita esta cobertura, que en el TLCAN no ha sido puesta a prueba en disputas inversionista-Estado. También cubre actividades especulativas (futuros, opciones y otros derivados), lo cual tampoco está explícito en el TLCAN. Se trata de una inclusión demasiado peligrosa, pues no es difícil imaginar acciones por parte de un gobierno (incluso de naturaleza macroeconómica) que puedan afectar la valoración de contratos en los mercados de derivados, estando tales acciones (eventualmente) sujetas al procedimiento de disputa contenido en este capítulo (Sección B). También se extiende la definición de inversión para incluir “licencias, autorizaciones, permisos y derechos similares otorgados de conformidad con la legislación interna”, lo cual significa que si un gobierno revoca una licencia (protegida mediante la legislación interna) por cualquier razón, también quedaría sujeto a ser demandado bajo un proceso de resolución de controversias entre inversionista y Estado contemplado en este capítulo.

El texto incorpora una definición de inversión que va más allá de lo contemplado en el TLCAN, incluyendo coberturas que estaban

presentes en el derrotado Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), lo que sienta un precedente de enorme trascendencia para los intereses de EE.UU. y de las corporaciones transnacionales de cara a las negociaciones del ALCA y la OMC (temas de Singapur) y, desde luego, para los futuros tratados bilaterales que negocie EE.UU. con otros países de la región o del mundo entero.

#### EL ARTÍCULO 10.1(c): UNA VIOLACIÓN DE LA SOBERANÍA NACIONAL<sup>2</sup>

El artículo 10.1 del texto borrador del tratado se refiere al Ámbito de Aplicación del Capítulo 10.

“Este Capítulo se aplica a las medidas que adopte o mantenga una Parte relativas a: (a) los inversionistas de otra Parte; (b) las inversiones cubiertas; y (c) en lo relativo a los Artículos 10.9 y 10.11, a todas las inversiones en el territorio de la Parte”.

Con respecto a Costa Rica, el artículo 10.1(a) se aplica a los inversionistas de EE.UU. o del resto de Centroamérica (“los inversionistas de otra Parte”). El artículo 10.1(b) se aplica a las “inversiones cubiertas”, es decir, las inversiones de EE.UU. (o del resto de Centroamérica) que ya existen en Costa Rica; y el artículo 10.1(c) se aplica a las inversiones en Costa Rica de cualquier país del mundo (“a todas las inversiones en el territorio de la Parte”), pero “sólo” en relación a lo que estipulan los artículos 10.9 (Requisitos de Desempeño) y 10.11 (Inversión y Medioambiente)<sup>3</sup>.

Pues bien, es precisamente este artículo 10.1(c) el que a nuestro juicio presenta el primer roce constitucional de este capítulo, porque es una violación a la soberanía nacional el hecho de que, al firmarse un tratado bilateral con EE.UU., se le imponga al país una especie de subtratado entre Costa Rica y todos los restantes países del mundo, con los cuales el gobierno costarricense no ha negociado ningún tratado comercial y por supuesto no existe reciprocidad en el trato a la inversión con esos países (por ejemplo, en materia de requisitos de desempeño).

---

<sup>2</sup> Las ideas expresadas en este punto se basan en el recurso de inconstitucionalidad presentado contra el TLC entre EE.UU. y Chile por los economistas chilenos Julián Alcayaga y Rodrigo Pizarro.

<sup>3</sup> En efecto, el artículo 10.9(1) vuelve a reproducir esta amplitud de aplicación: “de una Parte o de un país que no sea Parte”.

Este subtratado es en los hechos un traslado de soberanía que atenta contra el mandato de los artículos 2 y 3 de la Constitución Política (CP)<sup>4</sup> relativos a la soberanía de la nación. Es evidente en este caso que, al firmarse un tratado comercial entre EE.UU. y Costa Rica, se está imponiendo otro (sub)tratado relativo “...a todas las inversiones en el territorio de la Parte”, arrogándose EE.UU. una soberanía que sólo corresponde ejercer al pueblo costarricense, y, además, por ser una disposición arbitraria y discriminatoria, roza también con el artículo 33 de nuestra Carta Magna<sup>5 y 6</sup>.

#### EL ARTÍCULO 10.3 (TRATO NACIONAL): LIMITACIONES INACEPTABLES A LA CAPACIDAD DE LOS GOBIERNOS PARA ORIENTAR LAS INVERSIONES EN FUNCIÓN DEL DESARROLLO

El trato nacional es una de las obligaciones centrales de los TLCs. Significa que los gobiernos deben tratar a los inversionistas extranjeros y a sus inversiones cuando menos en forma tan favorable como a los inversionistas nacionales y sus inversiones. Durante las primeras cuatro décadas de la segunda posguerra, el trato nacional en los acuerdos comerciales significó tan sólo que, una vez que las mercancías extranjeras entraran a un país, debían ser tratadas en forma no menos favorable que aquellas producidas internamente. El TLCAN fue el primer tratado en aplicar la cláusula de trato nacional a las inversiones, en su definición más amplia de las mismas. Esto aumentó en forma dramática el campo de acción y los impactos de esta poderosa obligación para los estados (derecho para los inversionistas). Además, se trata de una disposición que tendrá “autoridad superior a las leyes”, según el artículo 7 de nuestra Constitución Política.

Como ha reconocido la Alianza Social Continental, casi todas las economías exitosas se han desarrollado, entre otros aspectos, al abrirse

---

4 “Artículo 2.- La soberanía reside exclusivamente en la Nación”. “Artículo 3.- Nadie puede arrogarse la soberanía; el que lo hiciere cometerá el delito de traición a la Patria”.

5 “Artículo 33.- Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”.

6 Según un alto funcionario del COMEX (debate en la UCR, 24/3/2004) lo indicado con respecto a 10.1(c) es correcto, pero ¿es algo que más bien favorece a Costa Rica! ¿Cómo puede favorecer a Costa Rica el limitar severamente los requisitos de desempeño exigibles a toda inversión extranjera, y no sólo a la procedente de EE.UU.? Los efectos de proceder de una u otra forma dependen fundamentalmente de la política interna de atracción de inversión extranjera y no tanto de renunciar de manera general a la potestad de exigir tales requisitos de desempeño.



en forma gradual, selectiva y controlada a la inversión extranjera, lo que demanda que los gobiernos preserven la capacidad de: implementar políticas de desarrollo nacionales viables y apropiadas a las necesidades de la población, permaneciendo abiertas a la economía mundial; promover aquella inversión productiva que aumente los vínculos entre la economía local y nacional y descartar las inversiones extranjeras que no hagan contribuciones netas al desarrollo; hacer que las inversiones extranjeras jueguen un papel activo en la creación de condiciones macroeconómicas para el desarrollo; proteger a las empresas pequeñas, locales, familiares y comunitarias de la competencia extranjera desleal e injusta; y permitir el uso de medidas legales que preserven la propiedad pública o estatal en algunos sectores (por ejemplo petróleo), propiedad exclusivamente nacional en otros sectores (por ejemplo en telecomunicaciones), y participación nacional obligatoria en la propiedad de otros sectores (por ejemplo en el sector financiero) (Alianza Social Continental, 2002: 45-61; South Centre/CAFOD, 2003).

Pero al aplicar trato nacional en forma indiscriminada a la nueva y vasta área de inversiones, también contenida en el TLC EU-CA, se interfiere de forma inaceptable con la capacidad de los gobiernos de Centroamérica para orientar las inversiones (nacionales y extranjeras) de manera que estas contribuyan a las metas del desarrollo<sup>7</sup>.

Como en el TLCAN, el texto borrador del TLC EU-CA asume que quedan cubiertas todas las medidas y todos los sectores bajo la cláusula de trato nacional, a menos que explícitamente sean excluidos (enfoque de lista negativa o *top down approach*), lo que restringe el uso de medidas a tomar por todos los niveles de gobierno (nacional, regional, municipal). El Anexo I incorpora las Medidas Disconformes Lista de Costa Rica, las cuales se refieren a medidas que no están sujetas a alguna o a todas las obligaciones impuestas por los artículos 10.3 (Trato Nacional), 10.4 (Trato Nación Más Favorecida), 10.9 (Requisitos de Desempeño) y 10.10 (Altos Ejecutivos y Directorios). Pero se trata de

---

7 Según funcionarios del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (COMEX), el artículo 19 de la Constitución Política ya incorpora el principio de trato nacional, lo cual, creemos, es infundado. Este artículo reza así: "Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen". En primer lugar, se trata de "deberes y derechos" individuales y sociales, no de aquellos que en la jerga neoliberal se denominan "derechos o garantías económicas". Estos derechos individuales y sociales están claramente establecidos en los Títulos IV y V, respectivamente, de la misma Constitución. En segundo lugar, se trata de derechos y deberes de personas naturales ("los extranjeros", "los costarricenses") y no de colectividades (empresas, sindicatos, ONGs, etcétera).

excepciones puntuales y limitadas que además no surgieron de una consulta pública y abierta a los parlamentos, a los gobiernos locales (excluidos de cualquier medida disconforme) y a la ciudadanía en general. Esto es una seria violación a la institucionalidad democrática del país, pero lo más grave de tales “medidas disconformes” se analizará más adelante, cuando expongamos y comentemos el artículo 10.13. Además, no se incluye ninguna medida disconforme con respecto al controversial artículo 10.7 sobre expropiaciones.

A su vez, repasando la lista del Anexo I del TLC (Medidas Disconformes) es fácil observar que no han quedado protegidas de la cláusula de trato nacional áreas importantes de la economía y la sociedad como la administración de centros privados de educación (en todos los niveles). Tampoco será posible que ante una eventual apertura en los servicios de telecomunicaciones, a algunos sectores, como las cooperativas de electrificación rural, se les otorgue cierta prioridad (trato especial) en este campo de inversión. Sólo para mencionar algunos ejemplos. En el fondo, trato nacional es poner a competir en condiciones formales iguales a actores (empresas) con poderes enormemente desiguales, como si se tratara de un juego entre iguales regulado por el *fair play*. El resultado es obvio: en derechos iguales, prevalece la fuerza (por ejemplo, las asimetrías reales).

Esto pone en entredicho las afirmaciones de los funcionarios del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (COMEX), que aseguran que al normar el comercio internacional mediante este tipo de tratados y acuerdos internacionales se impide que prevalezca “la ley de la selva” y, por tanto, que es algo favorable para los países en vías de desarrollo. Pero trato nacional no significa otra cosa que poner a competir a desiguales en condiciones de igualdad. El resultado sólo puede ser más desigualdad.

#### EL ARTÍCULO 10.5 (NIVEL MÍNIMO DE TRATO): UNA TERMINOLOGÍA AMBIGUA Y ENGAÑOSA

El texto borrador del TLC, en su artículo 10.5, incluye una obligación abierta e indeterminada para las partes (y un nuevo derecho para los inversionistas) en cuanto a “niveles mínimos de trato”, obligación que las corporaciones han utilizado con mucho éxito en el TLCAN (artículo 1105)<sup>8</sup> en

---

<sup>8</sup> También incluido en el borrador del capítulo de inversiones del ALCA (artículo 6), con el nombre “Trato Justo y Equitativo”.

sus alegatos contra los gobiernos, extendiendo el ámbito de la cláusula “inversionista-Estado”.

El término “trato justo y equitativo” incluido en este artículo es engañoso: al parecer se trata de algo enteramente lógico y hasta inocente, pero bajo el TLCAN los abogados de las empresas transnacionales se han valido de la ambigua definición de trato mínimo para aplicar a otros capítulos del TLCAN interpretaciones en principio circunscritas al capítulo 11 de ese tratado. También han citado puntos como la falta de comunicación de un oficio gubernamental como un caso de falta de trato mínimo. Esta obligación es particularmente problemática, pues los inversionistas han intentado utilizarla dentro del TLCAN para ampliar el ámbito de la cláusula inversionista-Estado y llevar estos privilegios más allá de las regulaciones estrictamente en torno a inversión extranjera<sup>9</sup>.

Durante las discusiones del ALCA, Canadá ha propuesto algunas variantes que modifican el uso de esta obligación de nivel mínimo de trato y que aparecen recogidas en el texto del TLC EU-CA. La propuesta canadiense dice que un trato justo y equitativo no requiere “un trato adicional o superior al requerido por el nivel de trato para los extranjeros propio del derecho internacional consuetudinario”. Además, la segunda versión del artículo 6.3 del ALCA dice: “una resolución en el sentido de que se ha violado otra disposición contenida en este acuerdo o en otro acuerdo internacional no probará que se haya violado el presente artículo”. El texto del artículo 10.5(2) y 10.5(3) del TLC EU-CA asume literalmente este enfoque cuando afirma:

“Los conceptos de ‘trato justo y equitativo’ y ‘protección y seguridad plenas’ no requieren un tratamiento adicional o más allá de aquel exigido por ese nivel [el nivel mínimo de trato a los extranjeros según el derecho internacional consuetudinario. H.M.], y no crean derechos substantivos adicionales”.

---

<sup>9</sup> “Esta disciplina establecida por el derecho a niveles mínimos de trato ya ha sido aplicada ampliamente en el TLCAN. Partes del 1105 son encontradas en cada uno de los tres casos del TLCAN que han sido resueltos a favor de las empresas Metalclad, S.D. Myers, y más recientemente Pope and Talbot. El lenguaje tan amplio y vago de esta cláusula se presta para que los equipos de resolución de controversias puedan aplicar toda su subjetividad y labia, como lo han hecho recurrentemente, cuando consideran que los gobiernos han interferido con los derechos de los inversionistas” (Alianza Social Continental, 2003: 52). Véase también *Public Citizen* (2002: 11).

“3. La determinación de que se ha violado otra disposición de este Tratado, o de otro acuerdo internacional, no establece que se ha violado este Artículo”.

El problema es que es imposible juzgar si una enmienda de este tipo tendrá o no el efecto de limitar el uso del trato mínimo para extender el ámbito de la cláusula “inversionista-Estado” y amortiguar los perjuicios de esta disposición sobre las políticas públicas y las leyes nacionales hasta que haya otros casos donde los abogados saquen a colación este artículo ante los tribunales. Sería ingenuo pensar que sólo una enmienda de este tipo, que no cambia lo esencial del mecanismo inversionista-Estado, va a solucionar el problema.

EL ARTÍCULO 10.8 (TRANSFERENCIAS): LIMITACIÓN CASI ABSOLUTA  
AL CONTROL DE LOS MOVIMIENTOS DE CAPITAL

“1. Cada Parte permitirá que todas las transferencias relacionadas con una inversión cubierta, se hagan libremente y sin demora desde y hacia su territorio” (Art. 10.8, primer párrafo).

El texto del artículo 10.8 del TLC EU-CA va incluso más allá del artículo 1109 del TLCAN, e impide a los gobiernos utilizar formas probadas de control de los movimientos de capitales, a pesar del aparente consenso creciente entre funcionarios de gobierno y de instituciones financieras en el sentido de que estas medidas son necesarias para combatir efectivamente las crisis financieras internacionales. El tipo de transferencias permitidas y a las cuales no se les debe poner ningún obstáculo para su inmediata realización incluye: aportes de capital; utilidades, dividendos y ganancias de capital; intereses, pagos por regalías; pagos por expropiación y nacionalización de una inversión y pagos que provengan de una controversia.

Según este mismo artículo, una parte sólo podrá impedir la realización de una transferencia “por medio de la aplicación equitativa, no discriminatoria y de buena fe de sus leyes” por los siguientes motivos: quiebra, insolvencia o protección de los derechos de los acreedores; emisión, comercio u operaciones de valores, futuros o derivados; infracciones penales; garantías de cumplimiento. ¡Vaya excepciones! La mayoría se refiere al impedimento de transferencias sencillamente fraudulentas.

Así, lo negociado en este artículo 10.8 ni siquiera recupera la única excepción relevante contemplada en el artículo 12.5 del borrador del ALCA, que permitiría a “las economías más pequeñas” limitar en

forma temporal la transferencia de capitales en caso de “excepcionales” dificultades en la balanza de pagos. ¡Ni siquiera eso! El artículo 21.4 permite que las partes adopten medidas de excepción “por motivos de balanza de pagos”, pero sólo en relación con el comercio de mercancías.

Muy al contrario de estas disposiciones, los gobiernos deberían tener el poder de evitar el efecto desestabilizador de los retiros simultáneos y masivos de capital golondrina de cartera, requiriendo que las inversiones de capital o las inversiones en los mercados de capital permanezcan en su territorio por un período determinado. Una manera de alcanzar esta meta es requiriendo que una porción de las inversiones de capital (por ejemplo de un 20 a un 30%) se deposite por un tiempo determinado (por ejemplo un año) en el banco central de un país determinado.

**EL ARTÍCULO 10.9 (REQUISITOS DE DESEMPEÑO): PROHIBICIÓN AL ESTABLECIMIENTO DE REQUISITOS DE DESEMPEÑO A LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y AMENAZA A LA FORMULACIÓN DEMOCRÁTICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

El término “requisitos de desempeño” se refiere a las condiciones que se les exigen a los inversionistas para asegurar que un país receptor de inversión extranjera se beneficie de la misma. El TLCAN estableció una prohibición muy amplia al uso de tales requisitos, bajo el argumento de que estos “distorsionan el mercado”. Estas disposiciones aparecen también en el borrador del capítulo de inversiones del ALCA y se repiten literalmente en el texto del TLC EU-CA. Concretamente, se prohíben siete tipos de requisitos de desempeño: exportar un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios; alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional; comprar, utilizar u otorgar preferencia a mercancías producidas en su territorio, o adquirir mercancías de personas en su territorio; relacionar de cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con dicha inversión; restringir las ventas en su territorio de las mercancías o servicios que tal inversión produce o presta, relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de sus exportaciones o a las ganancias que generen en divisas; transferir a una persona en su territorio tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento de su propiedad<sup>10</sup>; actuar como el proveedor exclusivo desde el territorio de

---

10 Con respecto a esta prohibición, el texto borrador del ALCA contempla la siguiente excepción: “salvo cuando el requisito se imponga o el compromiso o iniciativa se hagan cumplir por un tribunal judicial o administrativo o autoridad competente para reparar

la Parte de las mercancías que produce o servicios que suministra para un mercado regional específico o al mercado mundial.

Recordemos que según el artículo 10.1(c), las disposiciones de este capítulo 10.9 se aplican “a todas las inversiones en el territorio de la Parte”, lo que se reafirma en 10.9(1): “...de un inversionista de una Parte o de un país que no sea Parte”. Ya hemos comentado los posibles problemas de inconstitucionalidad de esta disposición (Artículo 10.1(c)).

Además, y según el inciso 2 del artículo 10.9, las prohibiciones para establecer requisitos de desempeño enlistadas antes con los numerales 2, 3, 4 y 5 ni siquiera se pueden condicionar a “la recepción de una ventaja o que se continúe recibiendo la misma”. Las únicas excepciones a esta disposición, siempre que exista la recepción de una ventaja o la continuación de su recepción, serían “...al cumplimiento de un requisito de que ubique la producción (*to locate production*, según la versión en inglés), suministre servicios, capacite o emplee trabajadores, construya o amplíe instalaciones particulares, o lleve a cabo investigación y desarrollo, en su territorio” (Artículo 10.9(3)(a)).

Se trata de una excepción hecha a la medida de las empresas de zonas francas que se localizan en nuestros países, ya que las mismas suelen recibir importantes ventajas (fiscales, por ejemplo) que se “justifican” con supuestos “aportes” como los recién indicados. Que una empresa “suministre un servicio”, “emplee trabajadores”, “construya instalaciones” o “lleve a cabo investigación y desarrollo” (sin ninguna obligación de transferencia de conocimiento), son tareas propias y normales de cualquier empresa. Si esto se pretende hacer pasar como “contribuciones” de la empresa a cambio de la recepción de ventajas, se trata de poco menos que una burla.

Resumiendo, la posibilidad de que un país pueda, a cambio de otorgar ventajas, exigir el cumplimiento de ciertos requisitos como la localización de la producción, se limita a las siguientes áreas: exportar un determinado nivel o porcentaje de mercancías o servicios; transferir a una persona en su territorio tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento de su propiedad; y actuar como el proveedor exclusivo. Pero las siguientes condiciones (las realmente importantes para generar encadenamientos productivos) no podrán

---

una supuesta violación a las leyes en materia de competencia o para actuar de una manera que no sea incompatible con otras disposiciones de este tratado”. En el TLC EU-CA, una excepción similar se considera en 10.9(3)(b)(ii).

establecerse, ni siquiera a cambio de ofrecer una ventaja o que se continúe recibiendo la misma: alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional; comprar, utilizar u otorgar preferencia a mercancías producidas en su territorio, o a adquirir mercancías de personas en su territorio; relacionar, en cualquier forma, el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con dicha inversión; o restringir las ventas en su territorio de las mercancías o servicios que tal inversión produce o suministra, relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de sus exportaciones o a las ganancias que generen en divisas.

Estas prohibiciones tienen, entre otros, los siguientes efectos: se favorece la compra de productos importados, afectando la producción nacional y la generación de empleo; se pierde la posibilidad de estimular la producción nacional y establecer una articulación entre la inversión foránea y el aparato productivo nacional; imposibilita incidir en la definición de los flujos transables por los inversionistas extranjeros de manera que se privilegie una relación favorable en los términos de intercambio nacionales, limitando además la inversión local de las ganancias obtenidas por los inversionistas extranjeros; se limita la posibilidad de otorgar un tratamiento preferencial para las inversiones nacionales y facilita la posición dominante en el mercado doméstico de las inversiones extranjeras (Moreno, 2004: 13).

Excepciones a ciertas prohibiciones para establecer requisitos de desempeño se aceptarían “respecto de programas de promoción a las exportaciones y de ayuda externa”<sup>11</sup> y respecto de la contratación pública (en este último caso, el capítulo 9 establece sus propias reglas).

En resumen, las disposiciones en torno a requisitos de desempeño contenidas en el TLC EU-CA limitan considerablemente el uso de políticas que requieren los países centroamericanos para aprovechar las ventajas que podrían ofrecer la inversión extranjera y su eventual aporte al desarrollo económico y social, y significan un grave desafío a

---

11 La excepción con respecto a la “ayuda externa” es obvia, pues por ejemplo se refiere a préstamos atados en los que el país cooperante precisamente exige que los recursos donados se utilicen de una manera enteramente condicionada (compra de insumos o equipos a empresas del país cooperante, por ejemplo). Con respecto a los programas de promoción a las exportaciones, cabe recordar que estos suelen dedicar importantes recursos nacionales para favorecer a las propias empresas extranjeras que se inscriben en ellos. En todo caso, está por verse qué propone en este caso el grupo de diputados de la Asamblea Legislativa que dice condicionar su apoyo al TLC a cambio de “leyes complementarias” que fomenten la producción nacional.

las formas democráticas de formular políticas públicas<sup>12</sup>. Además, no olvidemos que todos los países hoy desarrollados impusieron –cuando ellos fueron receptores netos de esa inversión– regulaciones a la inversión extranjera con el propósito de asegurar que la misma contribuyera con sus estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo. Estas regulaciones incluyeron desde prohibiciones de entrada a determinados sectores hasta el establecimiento de condiciones de entrada como requisitos para establecer alianzas estratégicas o techos para la propiedad extranjera y la contratación de personal.

#### EL ARTÍCULO 10.9.3(c): UN SERIO PELIGRO A LA SOBERANÍA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE SALUD PÚBLICA

Un comentario especial exige el punto (c) del inciso 3 del artículo 10.9, según el cual Costa Rica podría imponer medidas administrativas, sanitarias o ambientales a una inversión de cualquier país del mundo siempre y cuando esas restricciones “no se apliquen de manera arbitraria o injustificada, y siempre que tales medidas no constituyan una restricción encubierta al comercio o inversión internacionales”.

Al parecer se trata de una potestad que Costa Rica puede ejercer, y que incluso deberíamos aplaudir; pero contiene una peligrosa trampa. En aplicación de este artículo, y no existiendo en el texto del tratado una disposición específica que lo impida, un inversionista de Japón, Rusia, Pakistán, o de cualquier otro país, podría comprar un terreno u obtener en concesión una mina abandonada, para depositar en ella residuos nucleares de cualquier planta nuclear del mundo, y el Estado costarricense podría estar impedido para rechazar esta “inversión”, porque podría ser demandado en un tribunal internacional por “restricción encubierta al comercio o inversión internacionales”. Además, no existe alusión a mecanismos de verificación y cumplimiento, y menos aun a sanciones por la inobservancia de lo exigido. ¿Quién decide si medidas restrictivas de Costa Rica a este tipo de inversión son arbitrarias o constituyen una restricción encubierta al comercio internacional? ¿El gobierno de Costa Rica, su Asamblea

---

12 No es un argumento válido el afirmar que “de todas maneras, un país como Costa Rica no utiliza en la práctica estos requisitos de desempeño”. El hecho de que la orientación de la política económica dominante (en los últimos veinte años) no haga uso de estos instrumentos no es óbice para sentenciar en un tratado –con rango superior a la ley ordinaria– que en el futuro ningún gobierno, de ninguna ideología, podrá tampoco hacerlo. ¡Esto sería darle a una ideología económica específica –el neoliberalismo– un rango casi constitucional!



Legislativa o sus tribunales de justicia? No, ninguna autoridad nacional tendrá poder de decisión en caso de conflicto o incumplimiento por parte de un inversionista extranjero de alguna disposición contenida en este capítulo. Sólo los tribunales arbitrales internacionales tendrán competencia para resolver estas controversias, lo que representa otra cesión de soberanía. A esta realidad se puede agregar una posibilidad aun más peligrosa. Las empresas que se instalen en Costa Rica, luego de recibir el pago que corresponda por su negocio, podrían quebrar, simular una quiebra o simplemente desaparecer, dejando depositados los residuos sin que ningún ente privado se haga responsable de su seguridad. En tal caso, Costa Rica no podrá reenviarlos a ningún otro país, ni tampoco podrá demandar a una empresa inexistente, ni a sus países de origen, ni menos aún a EE.UU.

Más grave aún, incluso medidas “necesarias para proteger la vida o salud humana” quedan supeditadas a que no se apliquen de manera arbitraria y a que no constituyan una restricción al comercio o inversión internacionales. ¡Ni siquiera la vida humana está por encima del sacrosanto libre comercio!

#### EL ARTÍCULO 10.11: BURLA DEL ARTÍCULO 50, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

El artículo 10.11 (Inversión y Medioambiente) también concierne a los inversionistas de todo el mundo (según lo establecido en 10.1(c)), y establece que una parte, es decir Costa Rica o EE.UU., podrá mantener o hacer cumplir “cualquier medida, por lo demás compatible con este Capítulo”, para garantizar que las actividades de inversión en su territorio “se efectúen tomando en cuenta inquietudes en materia ambiental”. Se habla de tomar en cuenta “inquietudes” con respecto a las inversiones en el territorio de una parte, pero no se dice que Costa Rica pueda denegar una inversión que afecte la preservación del medio ambiente<sup>13</sup>. Al no poder el Estado costarricense garantizar el impedimento a una inversión que no respete nuestro medio ambiente, este artículo debilita, y es contrario a, las disposiciones del artículo 50, párrafo segundo, de nuestra CP, que establece: “Toda persona tiene

---

13 Es este tipo de redacción ambivalente y poco certera la que, pretendiendo asumir una posición de defensa de nuestro medio ambiente, en realidad otorga armas a los abogados de las corporaciones para entablar sus alegatos y defender sus posiciones e intereses. Aunque en este caso, el texto del tratado es más bien deprimente.

derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”. “El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho”<sup>14</sup>.

Esta inconstitucionalidad es aun más grave si se tiene en cuenta que la imposibilidad de denegar la autorización a una inversión que afecte nuestro medio ambiente concierne no solamente a los inversionistas de EE.UU. con quienes se firma el tratado, sino también a inversionistas de cualquier parte del mundo con quienes no se está firmando ningún tratado (recordar lo dicho sobre el artículo 10.1(c)).

Además, hay que tener presente que las excepciones generales contenidas en el artículo 21.1, párrafos 1 y 2, sólo abarcan los capítulos 3 al 7 y 11, 13 y 14 (no así el 10), y que los artículos del GATT y del GATS allí mencionados igualmente supeditan las medidas necesarias para proteger la vida humana a la no restricción del comercio de mercancías y servicios.

EL ARTÍCULO 21.3 (TRIBUTACIÓN), PÁRRAFO 6, EN SU RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 10.7 (EXPROPIACIÓN E INDEMNIZACIÓN): LESIONA LOS ARTÍCULOS 2, 3 Y 121 INCISO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

El artículo 10.7, llamado Expropiación e Indemnización, establece que Costa Rica no “expropiará ni nacionalizará una inversión cubierta, sea directa o indirectamente, mediante medidas equivalentes a la expropiación o nacionalización”, salvo que sea por utilidad pública, se proceda de una manera no discriminatoria, y mediante el pago de una indemnización al valor de mercado y con apego al principio de debido proceso y al artículo 10.5 (Nivel Mínimo de Trato).

Recordemos que el término “inversión cubierta” se refiere –en lo que aquí interesa resaltar– a las inversiones de EE.UU. ya existentes en Costa Rica al entrar en vigencia el tratado, las cuales no podrán ser afectadas por medidas que Costa Rica pueda tomar y que sean consideradas equivalentes a la expropiación (directa o indirecta). Por otra parte, pero en relación con lo anterior, el artículo 3, inciso 6 del capítulo 21 llamado Excepciones, establece que el artículo 10.7 (Expropiación e Indemnización) y el artículo 10.16 (Inversión-Sometimiento de la Reclamación al Arbitraje) se aplicarán a una medida tributaria que

---

14 El texto completo de los párrafos segundo y tercero del artículo 50 es el siguiente: “Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes”.

sea alegada como expropiatoria o como una violación de un convenio sobre inversión o una autorización de inversión.

Este artículo 21.3.6 hace aplicables medidas tributarias en varios otros artículos de diversos capítulos del tratado, incluido el artículo 10.9 que, recordemos, concierne a las inversiones de cualquier país del mundo en territorio nacional.

Lo anterior quiere decir que el Estado costarricense podría quedar imposibilitado de efectuar modificaciones tributarias que afecten a inversionistas de EE.UU. so pena de ser demandado en un tribunal arbitral internacional por establecer medidas que pueden ser consideradas expropiaciones (directas o indirectas), además de que los impuestos a la exportación hacia EE.UU. también están prohibidos por el artículo 3.3 del tratado. Estas disposiciones impiden que Costa Rica pueda modificar libremente su legislación tributaria; son inconstitucionales porque atentan contra nuestra soberanía, y violan los artículos 2, 3 y 121.13 de la CP<sup>15</sup>. En particular, este último artículo de la Constitución establece que sólo la Asamblea Legislativa tiene la atribución de establecer los impuestos y contribuciones nacionales y autorizar los municipales. No puede entonces un tratado inmiscuirse en la determinación de los tributos en Costa Rica, porque la Constitución reserva dicha facultad exclusivamente a la Asamblea Legislativa, y solamente la Sala Constitucional tiene la potestad de establecer si un tributo es “confiscatorio”<sup>16</sup>.

#### EL ARTÍCULO 10.7 (EXPROPIACIÓN E INDEMNIZACIÓN): PRIVILEGIOS DISCRIMINATORIOS A FAVOR DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Consideramos que el artículo 10.7 del tratado tiene en sí mismo vicios de inconstitucionalidad, al establecer que la indemnización de inversiones cubiertas debe ser pagada sin demora, ser equivalente al “valor justo de mercado” y ser completamente liquidable y libremente transferible; y también al no excluir a los “bienes propios de la Nación” contenidos en el artículo 121 inciso 14 de la CP. Veamos con detalle.

Según el punto 2(a) de este artículo 10.7, “La indemnización deberá: (a) ser pagada sin demora”.

---

15 “Artículo 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: ...13) Establecer los impuestos y contribuciones nacionales, y autorizar los municipales”.

16 Un razonamiento similar al aquí presentado aparece para el caso del TLC EE.UU.-Chile, en el recurso de inconstitucionalidad de Alcayaga y Pizarro (s/f).

Pero según el artículo 45 de la CP, “en caso de guerra o conmoción interior”, la indemnización por expropiación cuenta con un plazo de hasta dos años para ser cancelada, “después de concluido el estado de emergencia”, por lo que es contrario a la Constitución que un tipo específico de propiedad (por ejemplo, las inversiones cubiertas realizadas por estadounidenses en Costa Rica) no tenga esta limitación a la expropiación y el resto sí (en particular, la propiedad de costarricenses). Se trata de un claro trato desigual a favor de la propiedad en manos de extranjeros<sup>17</sup>.

El punto (d) del inciso 2 de este artículo 10.7 establece que “La indemnización deberá: ser completamente liquidable y libremente transferible”.

Esto crea otra desigualdad ante la ley, pues varias resoluciones judiciales han aceptado que no es contrario al artículo 45 de la CP pagar los inmuebles expropiados con bonos del tesoro público, siempre que se tome en cuenta la depreciación que estos pudieran tener en el momento en que se dicte la sentencia (Castillo, 1992: 64).

Otra desigualdad ante la ley es la exigencia contenida en el punto (b) del inciso 2, según la cual el pago de la indemnización debe corresponder “al valor justo de mercado”, cuando el Estado costarricense ha aplicado en muchas ocasiones el criterio de que la indemnización no podrá exceder el valor del inmueble declarado para fines fiscales al momento de la expropiación. Además, la medida contemplada en el TLC EU-CA lleva al ámbito del mercado la determinación del valor de la indemnización, y con ello a la posibilidad de acciones especulativas.

En última instancia, este tipo de variaciones a la normativa legal sobre expropiaciones e indemnizaciones, que afectan las disposiciones constitucionales sobre limitaciones a la propiedad privada, deberían ser aprobadas con 38 votos (mayoría calificada), ya que introducen un tratamiento específico, y a nuestro juicio discriminatorio, con respecto a un determinado tipo de propiedad: a favor de la propiedad de

---

17 En el Convenio entre el Gobierno de Costa Rica y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre Promoción y Protección de Inversiones suscripto el 7 de septiembre de 1982 y autorizado en octubre de 1997 (Ley 7715) se incluye el siguiente párrafo aclaratorio: La expresión “compensación puntual, adecuada y efectiva” no implica indemnización previa en el supuesto de guerra o conmoción interna; sin embargo, el pago correspondiente se efectuará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia. Como se aprecia, en este Convenio de Inversión Costa Rica optó por hacer explícita la salvedad al pago inmediato de una indemnización por expropiación contemplada en el artículo 45 de la CP.

extranjeros y en contra de la propiedad de nacionales. Pero aunque esto se resolviera mediante una aprobación del tratado con votación calificada, siempre permanecería la violación del artículo 33 de la CP (igualdad ante la ley).

Además, el inciso 1(a) establece que la expropiación o nacionalización de una inversión cubierta sólo será viable “por causa de un propósito público”. Pero el párrafo segundo del artículo 45 de la CP establece claramente que: “Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social”.

Lo anterior da armas a los abogados de las transnacionales para alegar, en una eventual disputa, que el término “propósito público” tiene un menor alcance que el término “interés social”, ignorando este último<sup>18</sup>.

Entonces, ¿acaso a los nacionales se les puede aplicar este artículo constitucional en toda su amplitud, con su jurisprudencia correspondiente, y a los extranjeros no? Recordemos que al establecer el artículo 45 de la CP “limitaciones de interés social” a la propiedad, se constituyó precisamente la base que permitió impulsar la legislación laboral en Costa Rica, y que esta no fuese impugnada por inconstitucional<sup>19</sup>.

Finalmente, debería introducirse de manera clara y tajante en el texto del tratado la no indemnización por la nacionalización o expropiación de los “bienes propios de la Nación” establecidos en el inciso 14 del artículo 121 de la CP, a saber: las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público en el territorio nacional; los yacimientos de carbón, las fuentes y depósitos de petróleo, y cualesquiera otras sus-

---

18 Con respecto a este punto, el ya citado Convenio de Inversión entre Costa Rica y Gran Bretaña señala lo siguiente: “La palabra ‘expropiación’ mencionada en el artículo V no se refiere a las limitaciones de interés social que la Asamblea Legislativa imponga a la propiedad por motivos de necesidad pública, de acuerdo con el artículo 45 de la Constitución Política”. Como se aprecia, los legisladores que autorizaron este convenio también tuvieron la certeza de salvar esta importante disposición constitucional, lo que no ocurre en el texto del TLC.

19 El punto es que el término “limitaciones de interés social” es más amplio y comprensivo que “por causa de un propósito público”. El primero incluye, por ejemplo, medidas que pueden adoptarse para mejorar las condiciones económicas de las clases sociales de menores recursos, o para “lograr que la convivencia humana se oriente hacia la consecución del bien común y de la justicia social” (Castillo Viquez, 1992: 66).

tancias hidrocarburadas, así como los depósitos de minerales radioactivos existentes en el territorio nacional; los servicios inalámbricos”.

Consideramos a esta excepción que proponemos absolutamente lógica, pues según ese artículo de la Constitución se trata de bienes que “no podrán salir definitivamente del *dominio* del Estado”. Sería entonces inconstitucional que el Estado tuviera que indemnizar por recuperar mediante expropiación bienes que le pertenecen y que sólo habría entregado en concesión. Pero el artículo 10.7 del tratado no hace estas salvedades, burlando lo establecido en la CP. Para mayor aclaración: estos bienes son del dominio del Estado, y una concesión sólo concede un derecho de posesión temporal, no concede la propiedad (ni siquiera temporal). Pero la indemnización contemplada en el artículo 45 de la Constitución Política se refiere claramente a privaciones sobre la propiedad, no sobre la posesión o el usufructo.

Esta salvedad se hace más importante si tomamos en cuenta que la definición de “acuerdo de inversión” contenida en 10.28 incluye los derechos que recibe el inversionista “con respecto a los recursos naturales u otros activos controlados por las autoridades nacionales”.

Se trata, efectivamente, de los “bienes propios de la Nación” contemplados en el artículo 121, párrafo 14, de la Constitución Política (carbón, petróleo, minerales radioactivos, servicios inalámbricos, ferrocarriles, muelles, aeropuertos). Y según este mismo artículo constitucional, estos bienes sólo podrán ser explotados por particulares, “de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa”, y nunca mediante un simple “acuerdo de inversión”. Si a esto le agregamos que el 121 aparece varias veces en las “medidas disconformes” del Anexo I, el círculo se cierra: las transnacionales y sus socios internos están al acecho de los “bienes propios de la Nación”.

## EL ANEXO 10-C: EXPROPIACIÓN

El texto de este anexo parece “suavizar” las disposiciones sobre expropiación contenidas por ejemplo en el TLCAN, ya que especifica qué es y qué no es una “expropiación indirecta”, y requiere que en toda disputa sobre este tema se levante una “investigación factual”. Esto exige un par de comentarios.

En primer lugar, lo cierto es que el artículo 10.7(1) en efecto amplía la definición de expropiación. Tradicionalmente este término se ha usado para describir la apropiación de una propiedad para satisfacer un propósito público sin el necesario consentimiento del dueño (por ejemplo, un terreno necesario para construir un camino público). Pero en adición a este tipo de expropiación “directa”, el TLC EU-CA (como el TLCAN) también requiere que se compensen las “expropiaciones indirectas”, así como las “medidas equivalentes a la expropiación o nacionalización” (10.7(1)). Estas nuevas disposiciones han permitido a corporaciones extranjeras e inversionistas individuales hacer demandas frente a cualquier acto gubernamental que pueda hacer que las ganancias que esperan obtener disminuyan.

En segundo lugar, y dando por un hecho cierto que el TLC EU-CA acepta este enfoque (que incluye la expropiación indirecta), hay que reconocer que el mencionado anexo sólo introduce algunas aclaraciones imprecisas que estipulan que el efecto adverso sobre el valor económico de una inversión resultante de un acto gubernamental no es, en sí mismo, sinónimo de una expropiación indirecta; o que en “circunstancias excepcionales” ciertos actos regulatorios no discriminatorios no constituyen expropiaciones indirectas. Pero serán los tribunales arbitrales los que decidan una u otra cosa.

¿Qué ocurriría si por ejemplo el Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados o una municipalidad le niegan a una compañía hotelera de Guanacaste toda el agua que esta demanda para regar su campo de golf? La empresa puede iniciar una controversia por expropiación indirecta, aduciendo que sus ingresos se verán disminuidos por esta disposición. ¿Es este un “caso excepcional” de regulación contemplado en la letra del anexo 10-C? No es algo que podrá discernirse a partir de nuestra legislación, sino que quedará en manos de un tribunal arbitral internacional altamente influenciado por el poderío económico de la empresa involucrada<sup>20</sup>.

---

20 “La expropiación indirecta representa un mecanismo probado en su efectividad al servicio de empresas transnacionales para llevar a juicio a los Estados que a través de sus políticas públicas han establecido regulaciones ambientales, fiscales y sociales a su desempeño, las cuales han sido interpretadas por las empresas transnacionales como acciones del gobierno que interfieren con sus expectativas en inversión, y en consecuencia adquieren la forma de una expropiación indirecta” (Raúl Moreno, 2004: 15).

EL ARTÍCULO 10.13 (MEDIDAS DISCONFORMES): OTRA VIOLACIÓN DE LA SOBERANÍA NACIONAL

Este artículo establece que:

- “1. Los Artículos 10.3, 10.4, 10.9 y 10.10<sup>21</sup> no se aplican a:
- a) cualquier medida disconforme existente que sea mantenida por una Parte a:
    - (i) gobierno de nivel central, tal como se estipula en su Lista del Anexo I,
    - (ii) un gobierno de nivel regional, tal como se estipula en su Lista del Anexo I, o
    - (iii) un gobierno de nivel local;
    - (...)
  - b) la continuación o pronta renovación de cualquier medida disconforme a que se refiere el subpárrafo (a); o
  - c) la modificación de cualquier medida disconforme a que se refiere el subpárrafo (a) siempre que dicha modificación no disminuya la conformidad de la medida, tal y como estaba en vigor inmediatamente antes de la modificación, con los Artículos 10.3, 10.4, 10.9 y 10.10”.
- “2. Los Artículos 10.3, 10.4, 10.9 y 10.10 no se aplican a cualquier medida que una Parte adopte o mantenga, en relación con los sectores, subsectores o actividades, tal como se indica en su Lista del Anexo II”.
- “3. Ninguna Parte exigirá, de conformidad con cualquier medida adoptada después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado y comprendida en su Lista del Anexo II, a un inversionista de otra Parte, por razón de su nacionalidad, que venda o disponga de alguna otra manera de una inversión existente al momento en que la medida cobre vigencia”.

El Anexo I lista “las medidas existentes de una Parte que no están sujetas a alguna o todas las obligaciones impuestas por: los artículos 10.3 u 11.2, los artículos 10.4 u 11.3, el artículo 11.5, el artículo 10.9, el artículo 10.10, el artículo 11.4”.

---

21 Estos artículos se refieren respectivamente a trato nacional, trato a nación más favorecida, requisitos de desempeño, altos ejecutivos y directorios, y acceso a mercado.



Así, a primera vista el 10.13 parece un artículo que, al menos en lo que respecta a la lista del Anexo I, resguarda la potestad soberana de las partes en los sectores, obligaciones afectadas, nivel de gobierno y medidas establecidas en cada “ficha de la lista”. Pero se trata de una verdad a medias que oculta severas limitaciones a esta potestad. Veamos por qué.

En primer lugar, y como apuntamos anteriormente, la desaplicación de artículos como el 10.3, 10.4 o el 10.9 sigue el criterio de “lista negativa”, es decir, no se aplica sólo a las medidas, los sectores y los niveles de gobierno expresamente establecidos en la lista. Todo lo demás queda cubierto por tales artículos, con el agravante de que ningún proceso democrático y transparente fue utilizado para la confección de tal lista.

Pero en segundo lugar, y esto es lo más grave, según el inciso 10.13.1(c), antes transcrito, no es posible modificar una medida disconforme del Anexo I, ya sea ley o reglamento, si tal modificación “...disminuye la conformidad de la medida, tal y como estaba en vigor inmediatamente antes de la modificación, con los Artículos 10.3, 10.4, 10.9 y 10.10”.

Para que quede claro: ni la Asamblea Legislativa ni el Poder Ejecutivo podrían modificar ley o reglamento alguno de los estipulados en la lista del Anexo I, en un sentido que pueda afectar los derechos de los inversionistas extranjeros establecidos en tales artículos del capítulo 10 (y también del capítulo 11). No es difícil imaginar leyes que requieran cambios importantes para garantizar el bien común, la salud pública o la protección al medio ambiente (Ley de Hidrocarburos, Ley de Generación Privada de Electricidad, Ley de Pesca, etc.), y contempladas en dicho Anexo, en donde queda severamente comprometida la soberanía de nuestra Asamblea Legislativa para poder realizar tales modificaciones.

Pero como si lo anterior no resultara suficiente, hay en el Anexo I una inclusión que resulta increíble. En lo que corresponde a los siguientes sectores: servicios relacionados con las telecomunicaciones –radio y televisión–; servicios relacionados con minería –exploración de hidrocarburos–; minería y servicios relacionados con minería –minerales diferentes de los hidrocarburos–; energía eléctrica; servicios inalámbricos.

Entre las medidas listadas en estos casos, se encuentra el Artículo 121 de la Constitución Política. Y en las medidas del sector

Pesca y Servicios relacionados con la Pesca, aparece el artículo 6 de la Constitución Política.

¿Acaso pretenden los negociadores del COMEX que estos capítulos constitucionales, referidos a las Atribuciones de la Asamblea Legislativa y al ejercicio de la soberanía en el espacio aéreo, en las aguas territoriales, en la plataforma continental y en el zócalo insular, tampoco puedan modificarse en el futuro si tal modificación “disminuye la conformidad de la medida, tal y como estaba en vigor inmediatamente antes de la modificación, con los Artículos 10.3, 10.4, 10.9 y 10.10”? Al parecer, esto es lo que se pretende. Inaudito, pero así es.

Veamos ahora qué sucede con la Lista del Anexo II a que hacen referencia los incisos 2 y 3 de este artículo 10.13. Este Anexo se refiere a “los sectores, subsectores, o actividades específicas para los cuales esa Parte podrá mantener o adoptar medidas existentes, o adoptar nuevas o más restrictivas que sean disconformes con las obligaciones impuestas por los artículos 10.3 u 11.2, 10.4 u 11.3, 11.5, 10.9, 10.10 y 11.4”.

La lista de este Anexo II incluye materias como: aviación, pesca y asuntos marítimos, a los que no se aplica la cláusula Trato de Nación Más Favorecida; las industrias culturales (libros, revistas, diarios, cine, música, radiodifusión); y los servicios sociales. A estos últimos se restringe la aplicación de las siguientes obligaciones: trato nacional, trato de nación más favorecida, presencia local, requisitos de desempeño, altos ejecutivos y directorios, y acceso a los mercados. Como antes hicimos notar, entre los principios que no se aplican en estos anexos no se incluye el artículo 10.7, relativo a expropiación e indemnización. Lo anterior denota claramente el interés de los negociadores de salvaguardar los derechos y privilegios de los inversionistas extranjeros incluidos en este capítulo 10: una medida gubernamental puede ser inconsistente con otros artículos, pero nunca con el artículo 10.7.

En primer lugar, nuevamente debemos advertir que no hubo ningún proceso democrático y transparente que decidiera cuáles sectores, además de los servicios sociales, quedaban insertos en esta lista.

En segundo lugar, hay que advertir que el inciso 3 del artículo 10.13 limita el alcance de lo dispuesto en la Nota Explicativa del Anexo II, al proteger en última instancia los derechos de los inversionistas otorgados en este Tratado. Se trata de portillos que podrán ser muy bien utilizados por los abogados de las empresas transnacionales, incluso cuando un país aplique las “medidas a futuro” supuestamente permitidas.

Por último, y según la lista incluida en los servicios sociales del Anexo II, los negociadores han dejado definitivamente por fuera del concepto de servicios sociales a áreas como los seguros, las telecomunicaciones, la electricidad o los servicios ambientales, todos ellos necesarios para cumplir con el mandato constitucional (artículo 74) de que el Estado debe “procurar una política permanente de solidaridad nacional”. Pero también otros servicios como los servicios de saneamiento y similares (disposición de desechos), servicios de esparcimiento, el teatro y la lotería.

Con respecto a la cultura “no están sujetos a las limitaciones u obligaciones de este Tratado” “los programas gubernamentales de apoyo a través de subsidios”. El resto de las actividades culturales ahora se denomina Industrias Culturales (Anexo II pp. 2).

Pero no se crea que con estas disposiciones los servicios sociales quedan fuera de todo alcance del tratado. El Anexo 20.2 (Anulación o Menoscabo) permite:

“Las Partes podrán recurrir al mecanismo de solución de controversias de este capítulo [Capítulo 20], cuando en virtud de la aplicación de una medida que no contravenga al Tratado [como las permitidas en 10.13.1(c) y en el Anexo II], consideren que se anulan o menoscaban los beneficios que razonablemente pudieron haber esperado recibir de la aplicación de las siguientes disposiciones:

- a) Capítulos tres al cinco...
- b) Capítulo siete;
- c) Capítulo nueve;
- d) Capítulo once; o
- e) Capítulo quince...”.

Así, si una medida del gobierno orientada a fortalecer la educación pública limita las ganancias de las empresas que lucran con centros de educación privados, aun en tal caso, una empresa extranjera que se considere perjudicada puede pedir una indemnización por expropiación indirecta. Supongamos por ejemplo que una política pública permite transformar en semipúblicos un grupo de colegios públicos (con el consentimiento de los padres de familia) y que eso ocasiona una merma sustancial en la matrícula de los colegios privados de la zona, al grado que estos dejen de operar con ganancias. Tal política pública podría ser impugnada según 20.2 de igual modo que cualquier medida

que disminuya significativamente las ganancias de un inversionista extranjero en el sector de servicios.

EL ARTÍCULO 10.16 (SOMETIMIENTO DE UNA RECLAMACIÓN A ARBITRAJE):  
DISCRIMINACIÓN A FAVOR DE LOS INVERSIONISTAS Y EN CONTRA DEL ESTADO

En relación a la Sección B: Solución de Controversias Inversionista-Estado, del Capítulo 10, el artículo 10.16 establece en el inciso 1(a) que

“...el demandante, a su propio nombre, podrá someter a arbitraje una reclamación, de conformidad con esta Sección, en la que se alegue:

(i) que el demandado ha violado:

(a) una obligación de conformidad con la Sección A;

(b) una autorización de inversión<sup>22</sup> o

(c) un acuerdo de inversión<sup>23</sup>”.

Del mismo contenido de este artículo se desprende que el Estado costarricense sólo puede ser demandado, pero nunca podrá ser demandante, aunque considere que un inversionista no respeta las disposiciones del tratado.

Más explícito al respecto de esta unilateralidad ante la ley es el artículo 10.28 (Definiciones), que precisamente define al demandante como “el inversionista de una Parte que es parte de una controversia relativa a inversiones con otra Parte”, y al demandado como “...la Parte que es parte de una controversia relativa a una inversión”.

Al establecerse en este artículo 10.16 que el Estado costarricense sólo puede ser demandado pero nunca puede ser demandante se incurre en un vicio de inconstitucionalidad, porque viola la igualdad ante la ley establecida en el artículo 33 de la CP. No puede existir igualdad ante la ley si el demandado no puede a la vez interponer una demanda.

---

22 “*Autorización de inversión* significa una autorización otorgada por las autoridades de inversiones extranjeras de una Parte a una inversión cubierta o a un inversionista de otra Parte”.

23 “*Acuerdo de inversión* significa un acuerdo escrito que comience a regir en el momento o después de la fecha de la entrada en vigor de este Tratado entre una autoridad nacional de una Parte y una inversión cubierta o un inversionista de otra Parte que otorga la inversión cubierta o derechos al inversionista: (a) con respecto a los recursos naturales u otros activos controlados por las autoridades nacionales; y (b) sobre el cual la inversión cubierta o el inversionista se fundamenta para el establecimiento o adquisición de una inversión cubierta diferente del acuerdo escrito mismo”.

LA SECCIÓN B: SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS INVERSIONISTA-ESTADO  
(ARTÍCULOS 10.15 A 10.27): CREACIÓN DE TRIBUNALES ARBITRALES AL  
MARGEN DE LAS LEYES NACIONALES

El texto del TLC EU-CA incluye prácticamente una copia fiel de los mecanismos de solución de controversias del TLCAN: "...que son anti-democráticos y sin ningún balance social pues atienden tan sólo a los intereses de las grandes corporaciones. Estos mecanismos otorgan a las corporaciones extranjeras derechos especiales para el uso de arbitrajes internacionales al margen de verdaderos controles públicos. Este arbitraje internacional sustituye a las legislaciones nacionales y por ende a las cortes jurídicas de los países huéspedes de la inversión extranjera" (Alianza Social Continental, 2003: 46)<sup>24</sup>.

El artículo 10.15 establece: "En caso de una controversia relativa a una inversión, el demandante y el demandado deben primero tratar de solucionar la controversia (*should initially seek to resolve the dispute*) mediante consulta y negociación, lo que pudiera incluir el empleo de procedimientos de terceras partes de carácter no obligatorio, tales como conciliación y mediación".

Obsérvese que en la versión en inglés se usa el verbo "*should*" (debería) y no el verbo "*must*" (tiene que). Esto tiene un significado de gran importancia a la hora de determinar si una cláusula de un acuerdo internacional es vinculante o no. "*Must*" casi siempre es vinculante, "*should*" (modo subjuntivo del verbo) indica no carácter vinculante sino consejo, "*may*" (puede) nunca es vinculante. Tiene sentido enteramente permisivo y discrecional.

Por otra parte, basta con que el demandante así lo considere para someter a arbitraje una reclamación (Artículo 10.16.1):

"En caso de que una parte contendiente considere que no puede resolverse una controversia relativa a una inversión mediante consultas y negociación:

- a) el demandante, por cuenta propia, podrá someter a arbitraje una reclamación, de conformidad con esta Sección, en lo que se alegue
  - (i) que el demandado ha violado

---

24 Con el TLCAN los inversionistas ya han hecho un uso considerable de estos mecanismos de solución de controversias para desafiar de manera agresiva una serie de leyes y reglamentos que interfieren con sus ganancias. Un recuento de los más importantes aparece en Alianza Social Continental (noviembre de 2003: 93-99).

- (a) una obligación de conformidad con la Sección A
- (b) una autorización de inversión, o
- (c) un acuerdo de inversión;

y

- (ii) que el demandante ha sufrido pérdidas o daños en virtud de dicha violación o como resultado de esta”.

Sobre este “arbitraje forzado para el demandado”, ha escrito el Dr. Manrique Jiménez: “Si no hay arreglo previo entre las partes en conflicto, a manera de negociación, incluso con la intervención de un tercero, la parte contendiente afectada en su inversión, se somete al arbitraje internacional, con obligación de seguimiento por el demandado. Con ello se desnaturaliza el instituto del arbitraje, toda vez que este requiere del ejercicio libre y voluntario de ambas partes, y no por imposición de una sola parte. Incluso nuestra Constitución Política (artículo 43) lo establece como un derecho fundamental sin perjuicio de la existencia de litigios pendientes a nivel judicial” (Rodríguez Maradiaga, 2004: 149).

En efecto, en toda controversia relativa a una inversión que se produzca con relación a este tratado basta con que una de las partes contendientes rechace la posibilidad de solución mediante consultas y negociación para que los tribunales costarricenses no tengan competencia alguna, sino que esta residirá en tribunales arbitrales compuestos por tres árbitros (uno de Costa Rica, otro de la otra parte y un tercero designado de común acuerdo). El derecho que se aplica en estos juicios es el derecho internacional consuetudinario, y no las leyes nacionales, lo que deroga en forma tácita el artículo 24 del Código Civil que establece: “Las leyes costarricenses rigen los bienes inmuebles situados en la República, aunque pertenezcan a extranjeros, ya se consideren dichos bienes aisladamente en sí mismos, ya en relación con los derechos del propietario como parte de una herencia o de otra universalidad”.

Pero si bien este tratado puede modificar tácitamente una ley costarricense (como el Código Civil), no puede modificar o contravenir la Constitución. Establecer que los bienes situados en Costa Rica, cuando pertenezcan a extranjeros, no se someten a las leyes costarricenses, sino a leyes y tribunales internacionales, viola los artículos 2 y 3 de la CP.

Como ha indicado el Lic. José María Villalta: “En tal caso, los Estados no podrán negarse, ni exigir que el inversionista acuda prime-

ro a los tribunales locales –como sí lo tienen que hacer sus propios ciudadanos–, pues en el acuerdo asumen el compromiso de aceptar dicha exigencia (artículo 10.17). De esta forma, el Estado costarricense renuncia de manera genérica a su facultad soberana de que sus decisiones y actuaciones en aplicación de la legislación nacional sobre las actividades que individuos particulares realizan en su territorio, sean discutidas en los tribunales nacionales” (Carlos Aguilar, 2004: 29).

El Lic. Villalta enfatiza en su comentario la renuncia del Estado costarricense a la soberanía en materia de conflictos entre el Estado y los particulares, lo que contraviene los artículos 2 y 3 de la Constitución.

Lo que se desprende de este análisis es que, según lo negociado por el equipo costarricense del COMEX, el artículo 24 del Código Civil debería reformarse de la siguiente manera: “Las leyes costarricenses rigen los bienes inmuebles situados en la República, siempre y cuando sus dueños no sean inversionistas extranjeros”, en clara violación del artículo 33 de la Constitución Política.

#### UNA AGENDA ALTERNATIVA EN MATERIA DE INVERSIÓN ES POSIBLE<sup>25</sup>

A continuación se propone un código para las inversiones basado en principios contrapuestos a los acuerdos de inversiones de los TLCs y la OMC.

1. La inversión extranjera es bienvenida en los países en desarrollo, siempre que se adhiera a las regulaciones que vigilan el cumplimiento de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos, así como la sustentabilidad ambiental.
2. La inversión extranjera directa (IED) puede jugar un papel positivo cuando se dirige a actividades productivas más que especulativas, cuando transfiere tecnología apropiada y cuando facilita el acceso a mercados y genera empleos congruentes con la sustentabilidad y los planes nacionales de desarrollo determinados democráticamente.
3. Las regulaciones a la inversión extranjera deben ser determinadas democráticamente por los gobiernos, en consulta con los habitantes de la nación. Sin embargo, un mínimo de regulaciones básicas deben ser acordadas multilateralmente para prevenir la competencia compulsiva e injusta entre los

---

<sup>25</sup> Ver Alianza Social Continental (2002: 75-80).

mismos países en desarrollo. Por ejemplo, a través de exenciones fiscales exageradas o de la reducción de los estándares laborales y ambientales.

4. En caso de un conflicto, los derechos humanos, laborales y ambientales internacionalmente reconocidos deben quedar por encima de los derechos de los inversionistas. Como mínimo, los firmantes de un TLC EU-CA deben ratificar los siguientes tratados y acuerdos internacionales: la Declaración Universal de los Derechos Humanos; los convenios de la Organización Internacional del Trabajo relativos a la libertad sindical, la negociación colectiva, el trabajo infantil, el trabajo forzado y la discriminación laboral; el Convenio de las Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Protocolo de San Salvador; y los acuerdos ambientales internacionales, incluyendo el Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Dañan la Capa de Ozono, la Convención Basel sobre el Control de Traslados Transfronterizos de Desechos Peligrosos, y el Protocolo de Kyoto sobre emisiones de gas que causan el efecto invernadero.

5. Los acuerdos internacionales sobre regulación de inversiones deben tener en cuenta las asimetrías de poder y los distintos niveles de desarrollo que existen entre los países. Los acuerdos deben incluir concesiones no recíprocas por parte de las partes más poderosas y el reconocimiento de asimetrías y diferencias. Esto es particularmente importante para economías pequeñas como las centroamericanas que necesitan un trato especial y diferenciado.

6. Los acuerdos también deben respetar la diversidad de jurisdicciones políticas como estados, provincias, municipalidades y gobiernos indígenas, que existen en algunos países.



## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Carlos 2004 *Reflexiones en torno al Tratado de Libre Comercio. Razones para el rechazo* (San José: Colección Universitaria).
- Alcayaga, Julián y Pizarro, Rodrigo (s/f) *Requerimiento de inconstitucionalidad del TLC Chile-Estados Unidos*. Documento facilitado vía Internet por los autores.
- Alianza Social Continental 2003 *El ALCA al desnudo: críticas al texto borrador del Área de Libre Comercio de las Américas de noviembre de 2002*. En <www.asc-hsa.org>.
- Alianza Social Continental 2003 *Alternativas para las Américas*. En <www.asc-hsa.org>.
- Castillo Viquez, F. 1992 *Elementos Económicos en la Constitución Política* (San José: Juricentro).
- Chang, Ha-Joon 2002 *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective* (Londres: Anthem Press).
- Chang, Ha-Joon y Green, Duncan 2003 *The Northern Agenda on Investment: Do as we Say, Not as we Did* (Ginebra: South Centre/ CAFOD).
- Constitución Política de la República de Costa Rica* 2003 (1949) (San José: Editorial Investigaciones Jurídicas SA).
- Ministerio de Comercio Exterior 2004 *Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y los Estados Unidos de América. Texto firmado el 28 de Mayo del 2004 por los representantes comerciales* (Costa Rica). En <www.comex.go.cr>.
- Moreno, Raúl 2004 “Comentarios críticos al Capítulo Diez del TLC CA-EU” en *Por qué decimos NO al TLC* (El Salvador). Documento facilitado vía Internet por el autor.
- Pensamiento Solidario 2004 *Reflexiones en torno al Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (TLC EUCA). El caso de Costa Rica* (San José). Documento facilitado vía Internet por los autores.
- Public Citizen 2002 *El Ataque contra la Democracia: El historial del capítulo 11 del TLCAN sobre inversiones y las demandas judiciales de empresas contra gobiernos*. En <www.tradewatch.org/ftaa/ALCA\_Espanol>.
- Rodríguez Maradiaga, Oscar et al. 2004 *Roces Constitucionales del TLC (CA-USA). Todavía Estamos a Tiempo* (San José: Editorial ULASALLE).

CLAUDIO LARA CORTÉS\*

## LIBERALIZACIÓN Y SUBORDINACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS A LA LÓGICA DEL CAPITAL EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR

LA LIBERALIZACIÓN de los servicios públicos impuesta en los países del Cono Sur del continente –Argentina, Brasil y Chile– durante los últimos quince años significó transitar de manera muy acelerada desde un sistema estatal a uno sometido a la lógica del capital privado, donde la electricidad, el teléfono, el gas y ahora el agua potable se privatizan y dejan de ser concebidos como bienes públicos vitales para pasar a ser entendidos como meras mercancías iguales que cualquier otra.

La privatización de estos servicios sirvió para atraer enormes flujos de capital sobreacumulado que movilizaron numerosas empresas y bancos transnacionales. Ya antes había sucedido un fenómeno similar en los países industrializados, comenzando por Gran Bretaña.

Este trabajo analizará precisamente esta transición, concentrando su atención tanto en el significado de la liberalización y privatización como en los cambios de los propios servicios públicos (proceso laboral y mercantilización) y sus principales impactos sobre los

\* Economista, investigador y profesor universitario. Director de la revista *Economía Crítica y Desarrollo*.

consumidores y el conjunto de la economía. También haremos referencia a la regulación económica o de mercado que emerge con la liberalización y que no tiene nada de neutral.

Recordando que la liberalización y la privatización fueron esgrimidas por el pensamiento dominante como la panacea universal capaz de resolver todos los problemas de los servicios públicos de la región, analizaremos si efectivamente este proceso realmente beneficia a todas las personas y a todas las economías, y si lleva a acrecentar la competitividad para que haya pujantes inversiones y para que los “consumidores” paguen tarifas más bajas, alcanzando así la universalización de todos los servicios en el corto plazo.

### CRISIS Y LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La liberalización de los servicios públicos llevada a cabo por los gobiernos neoliberales del Cono Sur se inscribe dentro de un proceso mucho más amplio de liberalización económica que estos impusieron en sus respectivos países después de la llamada “crisis de la deuda externa”. Esta liberalización buscaba responder a dos cuestiones fundamentales. Por una parte, había que cumplir con las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) para la obtención de reducciones parciales del endeudamiento externo y el acceso a recursos frescos. Esas condiciones hacían referencia no sólo a la imposición de “políticas de ajuste”, sino también al término del rol empresarial del Estado y a la reducción de su tamaño y ámbito de intervenciones.

Por otra parte, había que responder de manera concreta a la profunda crisis que vivían los servicios públicos comandados por el Estado y a la necesidad que ahora siente el capital privado de determinar directamente el suministro de estos servicios. Es por ello que uno de los aspectos centrales de las políticas liberalizadoras será la privatización de las empresas estatales, brindando así nuevas oportunidades de negocios rentables a grandes grupos locales y empresas transnacionales, incluso a ciertos “funcionarios públicos”.

Con la puesta en marcha del programa de privatizaciones, tales agentes del capital comienzan a apoderarse de los servicios básicos, convirtiéndolos en territorio de su valorización. Es decir, la liberalización y privatización de este sector clave de la economía significará la “subordinación real” de los servicios públicos al proceso de valoriza-

ción y de producción capitalista<sup>1</sup>. Por supuesto, este proceso tendrá diferentes alcances según el país, el sector y el momento de su inicio. Chile fue el primer país de la región en imponerlo durante la década del ochenta. Luego seguirá Argentina a comienzos de la década siguiente y, un poco más tarde, Brasil.

Previo al inicio de estas transformaciones en los tres países señalados era el Estado quien tenía a su cargo directamente la producción de energía eléctrica, agua o telefonía. Por décadas el Estado “desarrollista” intentó garantizar la provisión de estos valores de uso que el capital individual no puede producir por su cuenta, pero que son indispensables para la acumulación en su conjunto. Para ello se crearon empresas monopólicas estatales, muchas de ellas de alcance nacional. Claro que tales monopolios nunca pudieron eludir del todo las “leyes del mercado”, ya que estaban subordinados formalmente a la producción capitalista. De hecho, contratan fuerza de trabajo de acuerdo con el mercado laboral, y adquieren insumos a precios mercantiles. Asimismo, la distribución de sus productos o valores de uso no ignora totalmente las pautas del mercado. Pero más allá de estas peculiaridades, es evidente que el propósito central de estas empresas no es la búsqueda de una ganancia basada en la extracción de plusvalía.

La prestación de los servicios básicos por parte del Estado encontró sustento en la teoría de los servicios públicos<sup>2</sup>, que fue incorporándose progresivamente en los estatutos normativos de estos países, incluso en la propia Constitución de algunos de ellos. Sin embargo, el predominio de dicha teoría nunca fue absoluto, puesto que fue contestado desde su inicio por planteamientos inspirados en

---

1 Para la caracterización de este proceso nos apoyamos en los conceptos de “subsunción real” y “subsunción formal” planteados por Marx en el Capítulo VI Inédito: “Simultáneamente, la producción capitalista tiende a conquistar todas las ramas industriales, de las que hasta ahora no se ha apoderado, y en las que aún (existe) la subsunción formal” (Marx, 1975: 73).

2 La Teoría del Servicio Público sostiene que ciertos servicios, dado su carácter esencial para la vida de los seres humanos y para el funcionamiento ordinario de la sociedad, no pueden someterse a la lógica privada de la búsqueda de una rentabilidad, no pueden excluir a ningún ciudadano y no pueden ser interrumpidos o discontinuos (ni siquiera por medio del mecanismo de los precios). El servicio público se orienta a la satisfacción de necesidades sociales y no meramente económicas. El costo no debe ser el criterio que finalmente se utilice para decidir si se proporciona o no tal servicio. Puesto que los servicios públicos responden a necesidades esenciales, deben ser suministrados por el Estado. Esta teoría también alimentará ciertas doctrinas (la de “necesidades básicas” o la de “derechos humanos económicos”, por ejemplo) desarrolladas por organismos de las Naciones Unidas.

las ideas neoclásicas que criticaron las distorsiones y rigideces introducidas por la excesiva intervención estatal, reviviendo con ello la idea de que el mecanismo de los precios dictados por el mercado era la vía más eficaz para la asignación de los recursos públicos. No pudiendo desconocer su influencia, diversos gobiernos terminaron por combinar en mayor o menor grado ambos enfoques teóricos y sus correspondientes objetivos e instrumentos. Ejemplo de ello es que las empresas públicas se financiaban generalmente mediante la combinación de impuestos, tarifas compensatorias o subsidiadas, y transferencias del presupuesto central.

Por otra parte, no se puede dejar de mencionar que la fuerte expansión registrada por los servicios públicos durante esas décadas tendió a seguir los pasos que iba marcando el proceso de industrialización. Así quedaba de manifiesto la prioridad concedida por el Estado a la producción de valores de uso (en muchos casos con precios “subsidiados”) directamente ligados a este proceso, en detrimento de aquellos orientados al consumo domiciliario. Por lo demás, la propia industrialización conlleva una fuerte concentración espacial y urbana<sup>3</sup>. El crecimiento sumamente veloz de las ciudades, que en períodos muy cortos ven multiplicar su población y su extensión física, crea enormes exigencias a las empresas proveedoras de servicios básicos, que se caracterizan por su financiamiento precario. En definitiva, las prioridades establecidas y el uso de instrumentos híbridos fueron traicionando hasta cierto punto la noción misma de servicio público, particularmente sus aspiraciones de acceso universal y cobertura integral de los territorios nacionales.

Con la explosión de la crisis de la deuda muchas firmas estatales comenzaron a enfrentar serias dificultades, y algunas simplemente colapsaron, ya que a los problemas señalados se sumaban ahora el considerable aumento de los costos financieros del endeudamiento contraído en el pasado y la drástica disminución de sus capacidades de inversión. Esta situación se agravará aún más por la estatización de la deuda privada y por el nuevo rol que a causa de ello comienzan a asumir muchas de estas empresas: canalizar préstamos externos hacia

---

3 Ver Cuervo et al. (1988). “La urbanización capitalista es uno de los soportes que sustentan la cooperación a nivel de toda la sociedad. La concentración es un espacio reducido, estrecha el entrelazamiento de los capitales individuales y aumenta su productividad, reúne a los consumidores y facilita la circulación de mercancías, compacta la fuerza de trabajo y facilita su reproducción colectiva, abre el campo para actividades especializadas que sustentan la acumulación” (Cuervo et al.: 28).

los gobiernos centrales deficitarios<sup>4</sup>. Paralelamente va evidenciándose una importante caída de los diferentes tipos de demanda –residencial, industrial y comercial– y una cada vez menor disposición de los sectores sociales correspondientes, particularmente el empresariado, a seguir contribuyendo a los fondos estatales para financiar la urbanización que no cesa de avanzar a pasos agigantados<sup>5</sup>. Todo esto resultará en un notorio deterioro en la calidad de los servicios prestados y en una fuerte devaluación de los activos existentes (medios de producción y fuerza de trabajo) en las empresas.

Es en medio de esta crisis de los servicios públicos y del modelo de acumulación que la corriente neoliberal comienza a exhibir al Estado como causa fundamental de esta y de todos los “males” que sufren los países de la región. Esta crítica se focaliza en las empresas estatales, las que incluso son consideradas por los apóstoles del libre mercado como inherentemente ineficientes. La conclusión a que lleguen este tipo de aseveraciones ideológicas es obvia: el Estado tiene que renunciar a su rol de proveedor de servicios públicos y debe traspasarlos al capital privado.

#### ESTADO AUTORITARIO, PRIVATIZACIÓN Y ACUMULACIÓN POR DESPOSESIÓN

Alineados tras los postulados del neoliberalismo, los gobiernos del Cono Sur deciden preparar las condiciones propicias para atraer al capital privado a los servicios públicos. Para ello recurren de manera directa –dictadura militar en Chile– o indirecta –facultades extraordinarias en Argentina– a los poderes políticos y coercitivos del Estado autoritario mismo, sin dejar por ello de impulsar maniobras puntuales de legitimación. Así, el sector privado es exhibido en los medios de comunicación como el único capaz de proveer el capital necesario a las empresas estatales para salvarlas de la crisis, mientras que al mismo tiempo se busca comprometer a los trabajadores de estas firmas ofreciéndoles paquetes minoritarios de acciones –el Programa de Propiedad Participativa (PPP) en Argentina o el “capitalismo popular” en Chile. Paralelamente se

---

4 Véase Devlin (1989).

5 En otros términos, cada capital aspira a obtener las ventajas de la urbanización, y a que sus costos sean pagados por otros. Es el Estado quien debe acopiar estos recursos, y las limitaciones políticas de coerción sobre cada capital dificultan que esto se realice en la cantidad y en el momento adecuado. Este desfase se acentúa con el desarrollo de la urbanización capitalista y con los momentos de crisis. Ver Cuervo et al. (1988: 25).

imponen drásticas reducciones en los planteles de personal de todas las firmas estatales<sup>6</sup>, y se decretan elevados incrementos en las tarifas, sobre todo para los usuarios residenciales<sup>7</sup>. Se trataba de devaluar aún más la fuerza de trabajo para venderlas a precios de saldo, y de hacerlas altamente rentables desde el mismo momento de su enajenación.

Otra de las condiciones fue la reorganización industrial o fragmentación de las actividades de las cadenas productivas –generación, transmisión y distribución. Aunque su propósito declarado era la introducción de la competencia en ciertos segmentos, esta reorganización se veía como necesaria para crear oportunidades de negocios al alcance de capitales locales o de funcionarios públicos. También había que facilitar la inversión rentable de capitales extranjeros, para lo cual se introducen normas que posibilitan la conversión de deuda externa en capital y se suscriben diversos Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones (APPI).

Luego el mismo programa privatizador contemplará una metodología y una serie de modalidades –exigencias patrimoniales mínimas, requisitos técnicos, canje de títulos “desvalorizados” de la deuda externa por activos, entrega de licencias con carácter de exclusividad, etc.– diseñadas con el único propósito de tornar mucho más atractiva la futura venta de las empresas estatales a unos pocos empresarios o empleados fiscales. Como señalan Azpiazu y Schorr, los adjudicatarios de las privatizaciones ya tenían “nombre y apellido” antes de implementarse la transferencia de las empresas, quedando así en evidencia el poder del “lobby” local o extranjero, no ajeno por cierto a escándalos generalizados de corrupción.

La venta de ENTEL en Argentina ilustra claramente las características que en los hechos asume la privatización tanto en la fase preparatoria como en el proceso de venta. En el momento previo a la enajenación de esta compañía, su dotación se redujo drásticamente en 12

---

6 En Argentina, por ejemplo, la fuerza de trabajo con que contaba Obras Sanitarias de la Nación al momento de su transferencia era casi un 35% más reducida que en 1985, y la del sector eléctrico casi un 50% menor. Véase Duarte (2001).

7 En Argentina, previo a la venta de ENTEL, el valor del pulso telefónico se incrementó, medido en dólares estadounidenses, más de siete veces. Brasil sigue una trayectoria similar durante el proceso preparatorio de la privatización de las telecomunicaciones (antes de julio de 1998): el cargo fijo residencial subió en más de 2.500%. Chile no se quedó atrás: los mayores incrementos antes de la privatización del agua potable se produjeron entre 1990 y 1995, promediando un 75%. Al igual que cualquier promedio, este esconde alzas de hasta un 300% en algunas regiones. Estos incrementos respondieron a lo que se denominó “política de sinceramiento de precios”. Véase Ministerio de Economía (2000).

mil trabajadores, quedando en 35 mil. En abierta oposición a este “trabajo sucio” y a la eventual privatización, los trabajadores de ENTEL iniciaron una huelga indefinida, ante la cual el gobierno respondió con nuevos despidos (400 en total)<sup>8</sup>. Adicionalmente, el Poder Ejecutivo limitó por decreto el derecho constitucional de huelga en este servicio y en otros caracterizados como esenciales.

Durante esta misma fase “preparatoria”, el gobierno de Menem autorizó a Telefónica de España y Telecom de Francia, asociada con Stet de Italia, para aplicar un aumento de las tarifas de 40% por encima del alza del costo de vida, violando lo establecido en la licitación. Con respecto al proceso de venta de la compañía, sus activos fijos fueron valuados en 3.200 millones de dólares (valor muy inferior al que correspondía fijar), y el valor llave en 1.900 millones de dólares. La empresa fue vendida además sin su pasivo, que sumaba casi 2 mil millones de dólares<sup>9</sup>.

Por otro lado, la forma de pago priorizada por el programa privatizador fue la capitalización de títulos de deuda externa. En efecto, en la venta de ENTEL se capitalizaron alrededor de 5 mil millones de dólares, más de la tercera parte del total de deuda capitalizado en todo el proceso de privatización. Por lo demás, estos bonos fueron tomados a valor nominal (su cotización de mercado en ese momento no superaba el 15% de su valor), lo cual supuso canjear títulos “desvalorizados” por activos con elevadas rentabilidades<sup>10</sup>.

En definitiva, ENTEL fue entregada en concesión a los dos consorcios privados con licencias de explotación que implicaban un permiso exclusivo para la provisión de los servicios básicos telefónicos. Uno de los perdedores de esta licitación fue la norteamericana Bell Atlantic, que se vio obligada a retirar su propuesta ante supuestas maniobras corruptas. Este fue un caso más de tantos otros en Argentina que siguieron pautas similares de privatización a las de ENTEL<sup>11</sup>.

---

8 Ver OIT (2003).

9 En general, el Estado argentino se hizo cargo de una parte importante del endeudamiento de las empresas que vendió (alrededor de 20 mil millones de dólares). Ello supuso posteriores egresos fiscales en concepto de amortizaciones y servicios.

10 OIT (2003: 25 y 26).

11 Existen denuncias (formalizadas recién en 1999) que indican que funcionarios argentinos maniobraron para que esta empresa no recibiera el mismo trato que los otros consorcios en el momento de definirse la privatización, con el objetivo de recibir favores personales. Recientemente la ex-ministra de Medio Ambiente del gobierno de Carlos Menem, María Julia Alzogaray, fue condenada bajo cargos de enriquecimiento ilícito.



Más allá de las diferencias temporales y de tipos de “adjudicatarios”, las privatizaciones en Chile y Brasil presentan rasgos muy similares a los esbozados para el caso de Argentina. En estos dos países la “urgencia por privatizar” supuso igualmente la fragmentación de los servicios de electricidad y telecomunicaciones (y más tarde del de agua potable en Chile). Asimismo, el proceso de venta no sólo discriminó en varias ocasiones contra inversores potenciales y favoreció a otros, como lo muestra el escándalo de Telegate<sup>12</sup>; sino que también fue concedida una gran variedad de garantías y “subsidiarios ocultos” a los “adjudicatarios”: subvaloración de activos, incremento arbitrario de las tarifas de los servicios, absorción de deudas de las empresas en vías de privatización, despido masivo de trabajadores, licencias con carácter de exclusividad, etcétera.

En el caso chileno, dichos “subsidiarios” habrían costado al fisco unos 3 mil millones de dólares en tiempos de dictadura<sup>13</sup>. Ello sin considerar la entrega de licencias gratuitas en telecomunicaciones (el uso del espacio público es libre) ni la privatización del propio recurso natural que es el agua (derechos de agua), insumo indispensable para acceder al negocio de generación hidráulica, lo cual representa un verdadero “saqueo legal” a una escala sin precedentes en la historia del país.

Todas estas modalidades que asume la privatización, promovidas desde las alturas del Estado, son resultado de prácticas depredadoras y fraudulentas propias de la acumulación “primitiva” u “originaria”. Pero la realidad de las privatizaciones estaría demostrando que estamos frente a un proceso actual y que se encuentra vigente: no se trata de una etapa “original” ya superada. De allí que, siguiendo a Harvey<sup>14</sup>, sería más apropiado hablar de “acumulación por desposesión”. Según este autor, lo que posibilita este tipo de acumulación “es la liberación de un conjunto de activos (incluida la fuerza de trabajo) a un coste muy bajo (y en algunos casos nulo). El capital sobreacumulado puede apoderarse de tales activos a través de la privatización y llevarlos inmediatamente a un uso rentable”<sup>15</sup>.

---

12 El ministro de Telecomunicaciones brasileño fue acusado en 1999 de favorecer a un consorcio liderado por el Banco Oportunidad en la privatización de la red federal de telecomunicaciones un año antes.

13 Ver María Olivia Monckeberg (2001).

14 De acuerdo a Harvey (2004: 117), “todas las características de la acumulación primitiva mencionadas por Marx han seguido poderosamente presentes en la geografía histórica del capitalismo hasta el día de hoy”.

15 David Harvey (2004: 119).

Fue así como un número importante de empresas transnacionales (operadores), en asociación con grupos económicos locales y bancos extranjeros y/o locales, logró apropiarse de las empresas públicas. El análisis de la composición de los consorcios “ganadores” de las privatizaciones de los diversos servicios en los tres países (excepto el agua potable en Brasil) confirma esa “triple alianza”. Incluso el mismo Estado aparece en todas las situaciones promoviendo la forma de propiedad que deben asumir las nuevas firmas multi o transnacionales<sup>16</sup>. El caso de ENTEL es otra vez ilustrativo al respecto, ya que sólo dos consorcios, en que confluyen las distintas fracciones del capital antes mencionadas, lograron acceder al 60% de su propiedad<sup>17</sup>.

Sin embargo habría que puntualizar que la privatización eléctrica en Chile escapa por algunos años a dicha tendencia. En este país, la transferencia de empresas estatales de electricidad (Endesa y Chilectra, generadora una y distribuidora la otra) ocurrió a fines de la década del ochenta, pero con la particularidad de que José Yuraszeck, gerente de la empresa distribuidora, “se privatizó con ella”, conformando un conglomerado junto a ex-funcionarios públicos de su confianza para lograr su control. Con el apoyo de las Administradoras de Fondos Previsionales (AFP) pasaron a dominar Chilectra y llegaron a monopolizar el sector después de acceder al control de Endesa. Este gran “negocio” se dio en el marco del llamado mecanismo de “capitalismo popular”, donde además de los trabajadores participaron masivamente en la compra de acciones miembros de las Fuerzas Armadas (en Endesa, 16,9% y 15,7%, respectivamente)<sup>18</sup>. En los años siguientes muchos de los “capitalistas populares” vendieron sus acciones en la Bolsa.

---

16 En el caso argentino, los consorcios ganadores debían estar conformados por una empresa extranjera (operadora), un grupo económico de capital nacional y un banco acreedor de la deuda externa del país. Ver Alejandra Herrera (1992).

17 En el consorcio Telefónica de Argentina SA participan Telefónica (34%), Citibank (20%) y Techint (6%); mientras que en Telecom Argentina SA participan France Telecom (18%), Italia Telecom (Stet) (18%), Morgan (6%) y Pérez Companc (18%). El 40% restante se dividió en 180 cooperativas telefónicas (5%), trabajadores de la empresa (10%) y el gobierno (25%).

18 Los objetivos declarados del “capitalismo popular” en Chile fueron desconcentrar la propiedad al difundirla, dar estabilidad futura al sistema capitalista con el concurso de los trabajadores, y tranquilizar a los uniformados preocupados por un eventual retorno de los grupos económicos, sindicados como responsables de la crisis de la deuda. Ver Patricio Rozas y Gustavo Marín (1989). Se estima que alrededor de 30 mil uniformados participaron, en los inicios del “capitalismo popular”, de un total de 250 mil personas que compraron acciones.

Más tarde, Enersis expandirá sus redes hacia América Latina aprovechando también los procesos de privatización. A fines de 1996 este grupo ya tenía presencia en cinco países (Chile, Perú, Colombia, Argentina y Brasil), ofreciendo energía eléctrica a casi 7 millones de consumidores. Destacaba su participación en Edesur en Buenos Aires y Cerj en Río de Janeiro.

La historia del oscuro negocio eléctrico culmina con la adquisición del *holding* Enersis por Endesa España en 1997. La operación fue calificada como el “escándalo del siglo” por las ventajosas condiciones que obtenían los ex-funcionarios. El caso llegó a los tribunales y al Congreso, mientras Yuraszek y su grupo de ejecutivos renunciaban a las empresas, pero con 500 millones de dólares en los bolsillos. A su vez, el conglomerado español se fusionó en el 2000 con otro gigante de su mismo país, Iberdrola. De esta manera se terminaba la particularidad chilena en la privatización de las eléctricas.

Queda en evidencia que en este proceso de privatización de los servicios se tomaron decisiones que buscaron favorecer a determinados intereses económico-sociales, condicionando no sólo las estructuras de mercado y las eventuales posibilidades de introducir la competencia, sino también la propia regulación.

## LA SUPEDITACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y DE SUS PROCESOS DE TRABAJO A LA LÓGICA DEL CAPITAL

Con posterioridad a la privatización se modifican sustancialmente los procesos laborales. Con la privatización el capital privado se apodera de un proceso de trabajo preexistente para situarlo bajo su dominio y revolucionarlo en función de su valorización y de la producción capitalista en general<sup>19</sup>.

Claro que los anteriores procesos de trabajo de las empresas estatales mostraban un marcado retraso tecnológico mientras la mayoría de los países industrializados imponían una rápida desregulación y desarrollaban una continua innovación tecnológica en todos los servicios, notoriamente en las telecomunicaciones. De esta forma, los servicios básicos de nuestros países se prestaban todavía a la introducción acelerada de nuevas técnicas productivas y modos de organi-

---

19 Carlos Marx afirma: “El proceso de trabajo se subsume en el capital (es su propio proceso) y el capitalista se ubica en él como dirigente, conductor” (1975: 54).

zación que hicieran posible la subsunción real al capital y la obtención de altas tasas de ganancia.

Con ese fin, la atención de las estrategias de gestión de las empresas privatizadas se concentrará primordialmente en promover tanto la subcontratación y la incorporación a gran escala de nuevas tecnologías como la adecuación e intensificación del uso de la fuerza de trabajo. Un número creciente de tareas antiguamente desempeñadas por las compañías estatales con personal propio pasa ahora a manos de nuevas firmas externas especializadas, como por ejemplo las tareas de instalación y mantenimiento, de extensión y desarrollo del servicio, de administración de las redes y de gestión del material informático.

Al mismo tiempo se produce una significativa incorporación de tecnologías de última generación, sobre todo en el sector de telecomunicaciones, dado el carácter sistémico que asume aquí este fenómeno. Este es el caso de la masiva digitalización del parque de centrales, por ejemplo<sup>20</sup>. Sin embargo, ese progreso tecnológico no ha tenido la misma fuerza en el sector eléctrico o de agua potable.

Se trata de ajustar el tamaño de la fuerza de trabajo a estos nuevos requerimientos organizativos y técnicos, pero también a la prolongación de la duración de la jornada de trabajo: había que continuar reduciendo las plantas laborales. Buena parte de la significativa disminución del volumen de empleo de las empresas de servicios públicos en Argentina –casi 70% entre 1985 y 1998– fue posterior al paso de estas firmas a manos privadas<sup>21</sup>. Esta espectacular expulsión de trabajadores ocurrió mediante la aplicación de programas masivos de retiro voluntario (los famosos “planes de desvinculación”) que contaron con el apoyo de la banca local y organismos internacionales. Asimismo, las estrategias de gestión imponen la reducción de las pausas, la polivalencia funcional y el crecimiento de la rotación de tareas, o sea, un uso mucho más intenso de la fuerza de trabajo existente. Todo esto redundará en un incremento espectacular de la pro-

---

20 Al momento de la privatización de ENTEL el promedio nacional no superaba el 13%, y a fin de 1999 ya se había alcanzado el 100% de digitalización tanto en la zona Norte como en la Sur.

21 Así, en telefonía el empleo cae de 43.973 en 1990 a sólo 22.550 en 1998; en aguas y cloacas lo hace de 8.099 a 4.336 entre 1992 y 1998, y el sector de energía eléctrica muestra una disminución desde 10.976 trabajadores en 1993 a 6.837 en 1998. Ver Marisa Duarte (2001: 6).

ductividad, esto es, de la producción de plusvalía, la matriz de la ganancia capitalista<sup>22</sup>.

Por lo demás, tales transformaciones no sólo revolucionaron las relaciones entre los diversos agentes de la producción de servicios sino también el carácter del propio trabajo. La técnica productiva es una técnica nueva introducida por el capital transnacional; ya no es la antigua: los trabajadores quedan subsumidos al instrumento en el sentido material de la palabra y pasan a conformar una capacidad de trabajo socialmente combinada<sup>23</sup>. Tenemos así que “más y más funciones de la capacidad de trabajo se incluyen en el concepto inmediato de trabajo productivo, y sus agentes en el concepto de trabajadores productivos”<sup>24</sup>.

Dicha transformación conlleva un continuo aumento de la escala del proceso laboral, mayor que la que se verificaba antes de que el capital interviniera, cuando el suministro de los servicios se desarrollaba dentro de límites sectoriales y nacionales dados. Mediante la liberalización y privatización se trata de aumentar esta escala más allá de dichos límites, para que pueda servir realmente al fin específico de la producción capitalista. Esta compulsión estaría detrás de la larga expansión registrada por los servicios privatizados en los tres países, incluso a una tasa más elevada que el conjunto de la economía, poniendo de manifiesto el rápido incremento de la cobertura, sobre todo durante el primer período de concesión<sup>25</sup>. Lo mismo podría decirse de la expansión que llevaron a cabo ciertas empresas más allá de las fronteras nacionales (como el caso de la chilena Enersis), o de la construcción de gaseoductos e interconexiones internacionales. En efecto, durante los años setenta y ochenta se desarrollaron grandes proyectos binacionales de generación hidroeléctrica en el Cono Sur. Asimismo,

---

22 Según Marisa Duarte, el crecimiento de la productividad laboral en las empresas públicas (medida como la relación entre el valor agregado y la cantidad del personal ocupado) creció a una tasa promedio anual de 16,9%, lo cual equivale a un aumento de casi un 120% entre 1993 y 1998 (Duarte, 2001: 12).

23 Con el desarrollo de la subsunción real del trabajo en los diversos servicios no es el trabajador individual “sino cada vez más una capacidad de trabajo socialmente combinada la que se convierte en el agente real del proceso laboral en su conjunto”. Ver Carlos Marx (1975: 78).

24 (Mark, 1975) Para una interesante discusión sobre las nociones de trabajo productivo y trabajo improductivo en los servicios, ver Sungur Savran y E. Ahmet Tonak (1999).

25 El objetivo era multiplicar con la mayor celeridad posible el número de clientes o abonados en servicio para maximizar las ganancias durante el período de concesión. Por ejemplo, la cantidad de clientes residenciales y corporativos de telefonía fija en Argentina aumentó de 3.200.000 en 1991 a 7.300.000 hacia 2000.

se proyectaron y construyeron numerosos gaseoductos, como el que une Brasil y Bolivia.

Esta ampliación del proceso productivo obliga a las empresas, según sea el caso, a que tengan una mirada del sector o de los diversos sectores en los cuales operan (nacional o transnacional), y a incorporar la correspondiente “coerción estructural” y el “disciplinamiento” de los trabajadores<sup>26</sup>. En este sentido, la privatización deja en claro quiénes son los actuales propietarios de los servicios y quiénes son trabajadores asalariados. No teniendo suficiente con ello, los primeros pueden aplicar una política deliberada para elevar el desempleo, ya que “el capitalismo debe tener siempre algo ‘fuera’ para estabilizarse”<sup>27</sup>. Arrojar a trabajadores fuera del sistema en determinado momento –ejército industrial de reserva– permite tenerlos disponibles para la acumulación en un momento posterior junto con el establecimiento de una “coerción estructural” permanente sobre los trabajadores empleados y desempleados. Si este mecanismo funciona, ejercerá una presión a la baja sobre los salarios sectoriales y abrirá nuevas oportunidades de inversión rentable para el capital en la misma rama industrial. La importante demanda de empresas subcontratistas u otras vinculadas a “nuevos negocios” por trabajadores formados en el sector, ofreciéndoles salarios más bajos, pareciera corroborar lo anterior<sup>28</sup>.

En el plano interno de las empresas privatizadas, estos mecanismos coercitivos, sumados al debilitamiento sindical generalizado, posibilitarán la imposición de una nueva relación salarial y contractual<sup>29</sup>. Así, la remuneración variable en base al concepto de productividad ha reemplazado al antiguo salario de las empresas públicas, basado principalmente en el tiempo de trabajo y en la antigüedad en el empleo. Al mismo tiempo, han sido introducidas nuevas formas de contratación –como las pasantías– que no crean ningún vínculo jurídico

---

26 El concepto de “coerción estructural” es desarrollado por Tony Smith (2000). Para este autor, este concepto está íntimamente ligado a la noción de explotación y de subsunción real.

27 David Harvey (2004: 114).

28 Según ICEM (1999: 23-24), en las empresas subcontratadas “muchos son trabajadores informales que reciben salarios varias veces inferiores a los de las empresas matrices, estableciéndose una diferenciación entre categorías de trabajadores”.

29 “Los sindicatos hoy no tienen representación del conjunto de los segmentos de trabajadores del sector energético, o tan siquiera del conjunto de los trabajadores involucrados con el proceso de producción del producto final de una empresa. En realidad, más del 40% de los trabajadores del sector energético son subcontratados y, en su gran mayoría, no están sindicalmente organizados” (ICEM, 1999: 23 y 24).

co entre las partes<sup>30</sup>. Tanto la nueva composición del salario como las nuevas formas de contratación se han visto facilitadas de manera decisiva por la flexibilidad laboral que promueven las reformas laborales en cada uno de los países.

Debe señalarse que las transformaciones en los procesos de trabajos y sus consecuencias no se limitan sólo a la rama de servicios públicos, ya que fenómenos como el despido masivo de trabajadores aportarán al declive del “empleo público” y al incremento de la tasa general de desempleo. En consecuencia, la participación cuantitativa que el llamado empleo “formal” tenía en los mercados de trabajo en el modelo previo se verá drásticamente reducida. Este impacto tiene también una dimensión social y simbólica, pues se pierde este referente de institucionalidad del empleo y peor aún, cuando éste sobrevive, se tiende a estigmatizarlo como ocupación improductiva y proclive a la corrupción. Irónicamente, la crisis del “empleo formal” y la consecuente precarización laboral se convertirán luego en una poderosa barrera para la expansión de las empresas privatizadas de servicios públicos en los tres países investigados.

## REGULACIÓN, CONCENTRACIÓN Y BARRERAS A LA EXPANSIÓN DE LOS SERVICIOS

Existe un alto consenso entre los analistas respecto de que los gobiernos prestaron mayor atención a cómo hacer atractivas y exitosas las privatizaciones para los capitales locales y/o extranjeros que al desafío de la generación de reglas de regulación apropiadas y a la creación de sus instituciones específicas<sup>31</sup>. Los marcos regulatorios han sido objeto de duras críticas, basadas principalmente en dos argumentos: el tipo de origen institucional formal, y la efectiva capacidad de regulación y grado de autonomía respecto del Poder Ejecutivo.

La primera crítica apunta a que los sistemas regulatorios correspondientes a cada sector se sancionaron, en la mayoría de los casos, casi siempre después o al mismo tiempo en que se producen las ventas

---

30 De este modo, las empresas quedan eximidas del pago de cargas sociales, reducen la calidad de los contratos, admiten un alto nivel de rotación y elevan el número de trabajadores que no participan de los convenios colectivos. Además, el decreto sobre pasantías en Argentina no establece que las prácticas deban ser rentadas pero, en cambio, prevé que los pasantes reciban una retribución en calidad de asignación y estímulo por viáticos y gastos.

31 Para un desarrollo crítico sobre el tema de la regulación, véase a Thwaites Rey, Mabel y Andrea López (2003).

de activos. Además, estas decisiones tan trascendentales para nuestras sociedades se realizaron por lo general a través de decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo, con nula (Chile) o débil (Argentina y Brasil) intervención del Poder Legislativo. Se agrega a lo anterior el hecho de que tales marcos regulatorios emergieron en un contexto de fragmentación institucional caracterizado por la superposición de funciones y la falta de espacios adecuados de coordinación, lo cual ha provocado que los contratos con las empresas privadas entren en contradicción en repetidas oportunidades con normativas sancionadas posteriormente, como la Ley de Defensa del Consumidor y la Ley de Competencia.

La otra crítica cuestiona la regulación “mínima” correspondiente al nuevo Estado subsidiario, que nace independientemente de las “necesidades” regulatorias (no pocas, en mercados tan “distorsionados” e “incompletos” como los realmente existentes en nuestras economías) y cuya expresión más visible son los escasos recursos humanos y financieros con que han contado los entes de regulación desde sus inicios. Además, estos entes no conocen la autonomía institucional y política, por las formas de selección de los directores y por las actitudes discrecionales del Poder Ejecutivo. Todo ello socavó desde sus orígenes la eficacia de la regulación.

No obstante, estas críticas parecieran hacerse a partir de la aceptación de la “neutralidad” del Estado, a pesar de la paradoja que subyace bajo el enfoque dominante de la regulación: aquel Estado que había sido sacado por la ventana por ser responsable de la crisis y de todos los males económicos y por ser inherentemente ineficiente, vuelve a entrar repentinamente por la puerta como Estado moderno y altamente eficiente (Estado “regulador”), pero que sigue, como antes, expresando el “interés público” y promoviendo el “bienestar común”.

Habría que indicar que ese viejo discurso encuentra una nueva justificación en la “teoría del interés público”, la cual plantea conciliar las condiciones de competencia con las necesarias regulaciones de monopolios naturales para aproximarnos al óptimo social ideal (paretiano). Serán precisamente estos dos elementos –resolver las imperfecciones del mercado y promover la competencia– los que constituirán la esencia de la misión que encontramos en las instituciones reguladoras de los países en estudio.

Más allá de algunas medidas tomadas en ese sentido (fraccionamiento de la organización industrial y eliminación de barreras a la entrada a ciertas actividades), se advierte una tendencia muy clara en los últimos años a la concentración de los servicios en unos



pocos actores transnacionales que refuerzan (provocan) no sólo su oligopolización o monopolización, sino también su integración vertical u horizontal (conglomerados). Este fenómeno se explicaría no sólo por la manutención de las condiciones de monopolio natural que poseían la mayor parte de los servicios públicos al momento de su privatización, sino también porque las empresas oligopólicas han obstaculizado, en buena medida, la posibilidad de conformar un mercado competitivo en los segmentos en que actúan, ya sea aprovechando a plenitud las “fallas” regulatorias y los períodos de exclusividad, o su poder económico y político para crear y/o reforzar las barreras a la entrada al mercado de nuevas firmas (las llamadas “ventajas de precedencia”).

Esta clara tendencia a la monopolización y oligopolización se verifica en todos los países del Cono Sur. Así, en Chile, aun cuando la legislación presupone la competencia en el mercado de generación eléctrica, su estructura es claramente oligopólica. Si bien en el sector coexisten alrededor de veinte empresas generadoras, a diciembre de 2000 sólo dos de ellas (Endesa y Gener) suman casi el 80% de participación en el Sistema Interconectado Central (SIC). Una primera evaluación realizada por la CEPAL concluye que la amplia competencia postulada para este segmento “no se ha dado ni se está dando debidamente en la actualidad”<sup>32</sup>. Una situación similar se constata en el sector de telecomunicaciones de Argentina, donde Telecom y Telefónica operaron monopólicamente, bajo un régimen de exclusividad por siete años que luego se prolongó, sus respectivas áreas de licencia, que además conservaron (conjuntamente) el monopolio de las llamadas de larga distancia, tanto nacional como internacional, a la vez que se vieron favorecidas por la posibilidad, concedida por el propio marco regulatorio, de participar en los segmentos competitivos del mercado (tal es el caso, por ejemplo, de la transmisión de datos). Tales empresas aprovecharon el largo período de exclusividad para integrar sus actividades tanto vertical como horizontalmente, consolidando así sus posiciones dominantes en el mercado ampliado de telecomunicaciones<sup>33</sup>.

---

32 De acuerdo a CEPAL (1996: 59), “tres parecen ser los elementos centrales que explicarían la falta de competencia en la generación: la concentración de la propiedad, el uso de los sistemas de transmisión y la fijación de peajes, así como la composición del Centro de Despacho Económico de Carga (CDEC), elementos que aparecen sumamente correlacionados y se han potenciado entre sí a lo largo de los años”.

33 Ver Abeles (2001).

Por su parte, en Brasil destaca la estrategia seguida por las empresas transnacionales de la energía, que apunta no sólo a apropiarse de empresas públicas distribuidoras con el objeto de ocupar posiciones monopólicas u oligopólicas, sino también a aprovechar las posibilidades de integración que se han presentado dentro del sector energético. Esto es, precisamente, lo que tienen en común empresas como Enron, Endesa y AES. Operando con estrategias globales/regionales y multisectoriales, estos verdaderos conglomerados llevarán en un futuro cercano a que la oligopolización de este mercado alcance dimensiones regionales<sup>34</sup>.

Tales empresas monopólicas y oligopólicas tienen un muy alto poder de negociación sobre el organismo regulador del sector<sup>35</sup>, poder que se ve acrecentado por el monopolio que ostentan sobre la información y por la “captura” de las instituciones que están por sobre los entes sectoriales. Por un lado, la privatización puede entenderse como un movimiento desde lo público hacia lo privado (“privatización de lo público”), que a su vez puede muy bien ocasionar un movimiento en dos sentidos, siendo uno de ellos “desde lo abierto hacia lo cerrado (en el acceso a la información)”<sup>36</sup>. La privatización y monopolización de la información se convirtieron en el talón de Aquiles de la nueva regulación. Por otro lado, el enfoque de la “captura” del regulador por las empresas “reguladas” se queda corto en los países sudamericanos con respecto tanto a la propia privatización como a la presión permanente que ejercen estas empresas –en varias ocasiones con el apoyo de sus respectivos gobiernos– sobre las diferentes instancias estatales, incluidos el Legislativo y el Ejecutivo.

Esa “captura” se manifiesta sobre todo en la “fijación” de los precios, considerada como la función más importante de la regulación económica. Ello a pesar de que el régimen tarifario presenta mecanismos que aseguran “precios razonables” a todas las empresas (el *price-cap* en Argentina o los costos marginales/empresa modelo en Chile), incluyendo cláusulas en casi todos los casos que permiten ajustes

---

34 Endesa España también ha incursionado en otros negocios relacionados con la energía, como la cogeneración, el desarrollo de las energías renovables, la distribución de gas natural y el ciclo integral del agua. No cabe duda de que la desregulación y privatización de otras actividades de producción de energía, así como la permisividad de las actuales leyes de competencia, han facilitado las posibilidades de integración horizontal de estos conglomerados.

35 Para el caso de Chile, ver Moguillansky (1999: 183-185).

36 Starr (1988: 6).

periódicos de las tarifas (indexación flexible). Estos mecanismos pretenden garantizar a las empresas un nulo grado de exposición a cambios en las condiciones de contexto y/o preservar, cuando no acrecentar, sus ganancias extraordinarias. Todavía más, varios de estos mecanismos posibilitan imputar al ámbito regulado costos que pertenecen a otros negocios, o bien transferir artificialmente utilidades a empresas relacionadas que proveen servicios a las empresas reguladas. No conforme con ello, los conglomerados empresariales han transformado la regulación tarifaria en un simple ejercicio de “negociación” entre sus empresas y ciertas instancias gubernamentales. Para ello no dudan en recurrir al sistema judicial cuando algún gobierno pretende en ciertas oportunidades hacer valer el “interés público”.

No es de extrañar, entonces, que los precios de todos los servicios se hayan visto incrementados en el largo plazo después de las privatizaciones. Incluso, en muchas ocasiones han crecido más que el índice general de precios de las economías, y las tarifas residenciales lo han hecho más que las comerciales e industriales. El caso de la energía eléctrica en Brasil es ilustrativo al respecto, pues entre 1995 –cuando se inicia la privatización– y 2001, su precio para los consumidores residenciales se elevó en un 132%, muy por encima del industrial (85%) y del comercial (80%), encontrándose en consecuencia sobre la tarifa media total (102%). Por lo demás, este incremento de la tarifa media es mucho mayor que la inflación alcanzada en ese mismo período (78%). Por si todo esto fuera poco, y para no olvidarnos del tema de la “captura”, la Cámara de Diputados aprobó en abril de 2002 un reajuste en las cuentas de luz de los consumidores a fin de compensar a las empresas del sector por las supuestas pérdidas causadas por el racionamiento eléctrico<sup>37</sup>.

Al considerar la trayectoria seguida por las tarifas en los tres países sudamericanos, sobresalen dos cuestiones comunes de gran trascendencia. Por un lado, la política de aumentar las tarifas antes de dar por iniciado el proceso de privatización se tradujo en la fijación de “precios de partida” que aseguraron a las empresas monopólicas y oligopólicas la obtención inmediata de elevados niveles de facturación y, sobre todo, muy altos márgenes de beneficio. Por otro, la evolución asimétrica de las tarifas reales según tipos de usuarios resultará en un doble subsidio, de los consumidores domiciliarios al consumidor industrial y comercial, y entre estos últimos, de los pequeños a los grandes usuarios.

---

37 Ver Lara (2004).

Claramente, los mayores precios se han convertido en una de las principales limitantes al acceso a la electricidad, la telefonía, y sobre todo al agua potable. Estas alzas han coincidido con la persistencia de altos niveles de pobreza en el Cono Sur (incluso con incrementos en Argentina) y con mercados laborales cada vez más precarizados. Por lo demás, los precios de los servicios públicos han aumentado durante los últimos años de crisis mucho más que los salarios medios y que los salarios mínimos<sup>38</sup>. Como consecuencia, millones de personas no tienen el “poder adquisitivo” suficiente para “consumir” o acceder de manera regular a los servicios básicos, siendo relegados a un “sub-consumo” o a un consumo “ilegal”, o condenados simplemente a la exclusión. Las mismas empresas prestadoras de servicios han formalizado el “sub-consumo” y la “exclusión”, ya que cuentan ahora con las atribuciones legales para cortar un servicio por falta de pago, incluyendo el agua potable. Asimismo han formalizado el consumo de los servicios, al exhibir un extraordinario nivel de eficiencia para reducir drásticamente el consumo “ilegal”, muy común en el sector eléctrico, por ejemplo. La eliminación o reducción de los subsidios estatales a la demanda no hacen más que agravar esta situación.

Dicha segmentación de la demanda se confirma dramáticamente en la situación argentina reciente. De acuerdo a un estudio del Banco Mundial, el impacto de la crisis se expresa en diversos niveles<sup>39</sup>. El primer nivel de reacción sería la reducción del consumo, intención manifestada por el 60% de los hogares encuestados. En un segundo nivel aparece la morosidad, cuando ya no es posible enfrentar los pagos. El 40% de la población informa haber caído en morosidad, cifra que varía entre 60% para el primer quintil de menores ingresos y el 20% para el último quintil. Por último estaría la desconexión, que significa la pérdida completa del servicio. Los datos arrojados por la encuesta muestran que el 10% de los hogares ha sido desconectado de los servicios de electricidad y telefonía fija después de la devaluación, cifra que aumenta hasta el 20-25% para el

---

38 Por lo cual una proporción cada vez mayor del gasto total de las personas, sobre todo las que cuentan con menores ingresos, se asigna al pago de los servicios domiciliarios. Se ha verificado además que el porcentaje de los ingresos de los hogares ricos dedicados al pago de los servicios es inferior al que destinan para este mismo fin las familias pobres. Esto prueba que los efectos redistributivos no se han dado como esperan los teóricos de los “servicios superiores”.

39 Ver Foster (2003). El estudio utiliza la encuesta a hogares realizada por OPSM durante los meses de mayo y junio de 2002.

primer quintil de ingreso. La mora antes de proceder a la desconexión varía entre 15 días para el caso del servicio eléctrico hasta 180 días para el servicio de agua potable.

Por otra parte, el encarecimiento persistente de los servicios sobre los respectivos IPC locales ha impactado negativamente sobre la competitividad general de la economía, afectando especialmente a las pequeñas y medianas empresas. La mayor cobertura y las mejoras en calidad de algunos de los servicios (telecomunicaciones) han tenido un costo alto. En otros, los elevados precios no se corresponden con sus aportes modestos (gas, agua potable, etc.), y menos cuando ha habido un empeoramiento. En tal situación sobresale el sector eléctrico por su clara ineficiencia en la prestación del servicio (son recurrentes los cortes eléctricos y los bruscos cambios de voltaje) y por las crisis que ha provocado en los tres países investigados.

En definitiva, el camino recorrido por las empresas privatizadas de servicios públicos nos revela que los marcos regulatorios fueron diseñados primordialmente para asegurar que maximizaran sus ganancias operando con ínfimo o nulo riesgo económico. Los reguladores permitieron que estas empresas obtuvieran crecientes ventajas en relación tanto a los consumidores como al resto de las empresas de la economía. Particularmente, evidenciaron falta de “voluntad” para transferir las “ganancias de eficiencia” a los usuarios mediante disminuciones reales en el costo del servicio. En otras palabras, no es el conjunto de la sociedad el que se beneficia de estas ganancias, sino tan sólo un reducido grupo de monopolios y oligopolios privados, bajo la forma de “ganancias extraordinarias”. Así lo atestiguan las gigantescas utilidades que exhiben año tras año gran parte de las empresas privatizadas de servicios<sup>40</sup>. Una de las tasas de utilidades más altas se verifica en el sector telecomunicaciones<sup>41</sup>. Estas ganancias extraordinarias posibilitaron a los dos consorcios telefónicos, tomados conjuntamente, recuperar el monto de la inversión inicial (de aproximadamente mil

---

40 En efecto, según Aspiazú (2002), “de la masa acumulada de utilidades de las 200 empresas más grandes del país (Argentina) entre 1993 y 2000 (casi 26.500 millones de pesos/dólares), apenas 26 consorcios prestatarios de los servicios privatizados (el 13% del total de las firmas) se apropiaron del 56,8% del total de ese excedente. En el polo opuesto, 141 grandes empresas (el 70,5% del total) sólo explican el 16,9% de esa masa agregada de beneficios”.

41 La rentabilidad neta de las dos grandes compañías telefónicas de Argentina creció a un ritmo muy superior, tanto el de las ventas como el número de líneas en servicio, llegando a incrementarse espectacularmente en un 290% entre 1991 y 1999. Ver Abeles (2001: 119-125).

millones de dólares) en poco menos de cuatro años. De este modo se confirma el otro movimiento de la privatización planteado por Starr, “desde el todo hacia las partes (particularmente en la distribución de los beneficios)” (Starr, 1988).

## A MODO DE CONCLUSIÓN

La experiencia sudamericana nos demuestra que la privatización de los servicios públicos sirvió no sólo para atraer enormes flujos de capital sobreacumulado que movilizaron numerosas empresas y bancos transnacionales, sino además para potenciar un vasto proceso de acumulación por desposesión. También nos enseña que la misma privatización significó el reemplazo de una forma de subsunción por otra. Ya no bastaba la subsunción formal, era necesaria la subsunción real de los servicios y de sus procesos de trabajo al capital. Desde este momento primará de manera absoluta el criterio de rentabilidad: la ganancia por la ganancia. Ello obligará a una radical reorganización de las empresas y de sus procesos de trabajo, destacándose la incorporación masiva de nuevas tecnologías y la drástica reducción adicional de las plantas laborales.

Tales transformaciones alcanzarán a la propia naturaleza de los servicios públicos, provocando su plena mercantilización. El valor de uso, que tenía una importancia decisiva en el período anterior (cuyo fin era el consumo), se vuelve ahora irrelevante, no en el sentido de que desaparezca (esto no es posible, y menos aún en el caso de servicios esenciales), sino en tanto se convierte en un simple soporte material para la riqueza como tal.

Por su parte, la práctica regulatoria ha sido débil si se considera su manifiesta incapacidad –cuando no falta de voluntad– para promover los intereses de los usuarios y proteger sus derechos, pero ha mostrado una gran fuerza para proteger los intereses de las empresas privatizadas, sobre todo con respecto a asegurar altas tasas de rentabilidad y a elevar el poder de mercado de las empresas monopólicas y oligopólicas.

Sacudidas de su pasado y ya reorganizadas, dichas empresas vivirán un fuerte ciclo expansivo, aumentando las coberturas, lo cual les reportará gigantescos volúmenes de ganancia. Esta expansión sobrepasará incluso las propias barreras geográficas nacionales para desplegarse hacia el ámbito regional. Entretanto las ganancias continúan elevándose a niveles récord, producto esencialmente de los

espectaculares incrementos de productividad (plusvalía), y sumándose a ello la captación de grandes rentas de privilegio a través de diversos mecanismos legales e ilegales. Esto último nos hace recordar que la acumulación por desposesión es un proceso permanente que no admite descansos.

Sin embargo, este ciclo expansivo comienza a chocar con las barreras que surgen de una demanda cada vez más segmentada y que ella misma ha contribuido a desarrollar, ya sea mediante el desempleo, la precarización laboral o la regresión distributiva. La crisis que sufren los tres países se encarga de mostrar estas barreras en toda su magnitud y dramatismo. El acceso de los consumidores a los servicios esenciales pareciera haber alcanzado un límite estructural, colocando así en cuestión uno de los objetivos de las reformas liberalizadoras: la universalización de los servicios. Con ello también se coloca en cuestión un derecho humano y un derecho de los consumidores. El par pobreza/servicios caros se ha convertido en un infernal círculo vicioso cada vez más difícil de romper para millones de latinoamericanos.

Asimismo, la crisis ha evidenciado que pocas o ninguna de aquellas promesas difundidas por los neoliberales han sido cumplidas. Las tarifas de casi todos los servicios se han visto incrementadas durante estos años. Las empresas han reducido de manera considerable sus planes de inversión y el despido de trabajadores ha estado a la orden del día, afectando la extensión y mejora de las prestaciones. En tanto, la deseada competencia apenas asoma en algunos segmentos en medio de una ola de fusiones y adquisiciones de empresas que acentúa la concentración en todos los servicios sin excepción. Las elevadas tarifas que cobran las empresas, las utilidades que remiten al exterior, las mayores importaciones que demandan, las deudas que contraen, etc., provocan un gran impacto negativo sobre el funcionamiento del conjunto de la economía. En consecuencia, las violentas fluctuaciones cíclicas son más marcadas y atentan contra cualquier expansión ordenada de los servicios públicos en el largo plazo. Estos no sólo sufren las consecuencias de la crisis, sino que también son parte explicativa importante de ella.

Lo especial en estos años, además de los límites estructurales al acceso a los servicios, es la crisis de la dimensión institucional que ha llevado a internacionalizar los conflictos, a renegociar contratos con las empresas prestatarias (Argentina) o a reformar leyes y normas (Chile y Brasil). Después de la devaluación (Ley de Emergencia

Económica), varias empresas transnacionales han demandado al Estado argentino ante un panel de arbitraje con sede en el Banco Mundial (Centro Internacional de Disputas por Inversiones). Mientras tanto el FMI presiona al gobierno para que incremente las tarifas de todos los servicios.

En definitiva, la crisis hizo más evidente que nunca la incompatibilidad entre el afán de lucro privado y el bien común. Cuando el precio, la calidad y la extensión de los servicios se subordinan completamente a la lógica de la ganancia del capital, pierden los usuarios y pierde la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, Martín 2001 “La privatización de Entel: regulación estatal y ganancias extraordinarias durante la etapa monopólica” en Abeles, Martín, Forcinito, Karina y Schorr, Martín (coord.) *El Oligopolio Telefónico* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones).
- Azpiazu, Daniel 2002 “Privatizaciones en la Argentina. La captura institucional del Estado” en Revista *Realidad Económica* (Buenos Aires), N° 189.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín 2001 *Privatizaciones, Rentas de Privilegio, Subordinación Estatal y Acumulación del Capital en la Argentina Contemporánea* (Buenos Aires: CTA).
- CEPAL 1996 *Energía y Desarrollo en América Latina y el Caribe. Síntesis del Estudio de Caso Sobre Chile* (Santiago, Chile: Proyecto OLADE/Cepal/GTZ).
- Cuervo, Luis Mauricio, Jaramillo, Samuel, Gonzalez, Jorge y Rojas, Fernando 1988 *Economía Política de los Servicios Públicos. Una visión alternativa* (Bogotá: CINEP).
- Devlin, Robert 1989 *Debt and Crisis in Latin America: The Supply Side of the Story* (New Jersey: Princenton University Press).
- Duarte, M. 2001 “Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos” en Revista *Realidad Económica* (Buenos Aires), N° 182.
- Foster, Vivien 2003 “Impacto social de la crisis argentina en los sectores de infraestructura” en *Documento de Trabajo N° 1/05* (Buenos Aires: Banco Mundial).



- Harvey, David 2004 *El Nuevo Imperialismo* (Madrid: Akal Ediciones).
- Herrera, Alejandra 1992 “La privatización de la telefonía argentina” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- ICEM 1999 *Políticas energéticas y estrategias sindicales para América Latina y el Caribe* (Río de Janeiro: Organización Regional ICEM-América Latina).
- Lara, Claudio 2004 “Las negociaciones para un acuerdo (servicios) entre la Unión Europea y Mercosur en medio de la crisis” en *Chile y Mercosur frente a la Unión Europea: ¿Hacia la alianza estratégica o integración restringida?* (Santiago de Chile: ACJR).
- Marx, Carlos 1975 “Capítulo VI” (Inédito) en *El Capital* (México: Editorial Siglo XXI), Libro Primero.
- Ministerio de Economía 2000 *Experiencias Regulatorias de una Década: Balances y Propuestas para el Futuro* (Santiago: LOM Ediciones).
- Moguillansky, Graciela 1999 *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?* (Santiago: Naciones Unidas/Fondo de Cultura Económica).
- Monckeberg, María O. 2001 *El Saqueo de los Grupos Económicos al Estado Chileno* (Santiago: Ediciones B).
- OIT 2003 “Confrontando los retos sociales y laborales de la privatización: Las empresas multinacionales del sector de telecomunicaciones durante los años noventa” en *Documento de Trabajo* (Santiago: Organización Internacional del Trabajo), N° 90.
- Rozas, Patricio y Marín, Gustavo 1989 “Privatizaciones en Chile: de la normalización del ‘área rara’ a la ley de Estado empresario” en *Documento de Trabajo* (Santiago: Programa Regional de Investigaciones Económicas y Sociales del Cono Sur), N° 24.
- Savran, Sungur y Tonak, E. Ahmet 1999 “Productive and unproductive labour: an attempt at clarification and classification” en *Revista Capital & Class* (Gran Bretaña), N° 68.
- Schorr, Martín 2001 “La Centralización del Capital: Consolidación del Oligopolio Telefónico y grupos Multimedias” en Abeles, Martín, Forcinito, Karina y Schorr, Martín (comps.) *El Oligopolio Telefónico* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editores).

- Smith, Tony 2000 *Technology and Capital in the age of lean production* (New York: University of New York Press).
- Starr, Paul 1988 "The meaning of privatization" in *Yale Law and Policy Review* (Yale, USA).
- Thwaites, Rey, López, M. y López, A. 2003 *Fuera de Control. La regulación residual de los servicios privatizados* (Buenos Aires: Grupo Editorial SRL).

CARLOS GUILLERMO ÁLVAREZ H.\*

**LAS REFORMAS LIBERALES  
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS:  
EL CASO DE LA REFORMA  
ELÉCTRICA COLOMBIANA**

**INTRODUCCIÓN**

La década de 1990, precedida por la Caída del Muro de Berlín en 1989, dio el punto de partida para la gran ofensiva del capitalismo globalizado que retoma el control no sólo en la antigua URSS, sino que avanza de manera vigorosa donde ya estaba bien establecido, aunque con algunas restricciones o concesiones al estamento laboral y social. En Colombia, la administración de César Gaviria (1990-1994) emprende una tarea de reforma buscando potenciar la acumulación de capital por todos los medios a su alcance. Dada la pobre capacidad de acumulación social en un país dominado por la pobreza generalizada, la captura de sectores ya establecidos por la inversión estatal fue la tarea emprendida por el establecimiento para minimizar el riesgo de ampliar el mercado interior en inversiones nuevas. Unas políticas se orientaron a abrir la economía eliminando barreras arancelarias en sectores anteriormente protegidos (agricultura, industria, servicios) y otras a eliminar la presencia del Estado en sec-

\* Profesor Honorario, Universidad Nacional. Junta Directiva Empresas Públicas de Medellín (las opiniones acá expresadas no comprometen en absoluto a la Junta de EPM).

tores como la prestación de servicios públicos. Sobre las primeras políticas y sus efectos se ha escrito bastante. En la práctica hoy se intenta retroceder en la apertura agrícola, sin reconocer abiertamente los efectos nefastos de esta sobre el empleo, la provisión de materias primas y alimentos. El asunto en Colombia es más dramático dada la terrible situación de orden público, en donde el Estado intenta recuperar el control militar de las zonas rurales hoy bajo influencia de grupos paramilitares (de narcotraficantes, empresarios, propietarios territoriales y comerciantes) de derecha y movimientos guerrilleros que reivindican una postura izquierdista.

La reforma eléctrica consistió básicamente en cambiar el sistema de planeación y operación muy centralizado por un “sistema de mercado” en el cual las responsabilidades de inversión y producción las tomen agentes individuales (privados y algunos públicos) según sus intereses de maximizar el lucro. El papel del Estado central, tal y como la filosofía liberal lo concibe, se reduce a la introducción de un marco institucional y normativo en el cual se adelante la “competencia”, y en la introducción de agentes públicos que efectúen las labores de vigilancia (superintendencias) y regulación (comisiones) de la competencia. No obstante, el Estado queda como agente de última instancia para “garantizar” la prestación de los servicios públicos.

Las evaluaciones colombianas que se hacen de las reformas en el sector de servicios públicos reclaman un gran éxito, reconociendo algunos lunares en el área de la regulación (un asunto “institucional”) o el no logro de la universalidad del servicio.

Otras evaluaciones un tanto “críticas”, llegan a reconocer que “La tesis que se plantea en este estudio es que si bien muchos de los elementos del paquete reformista han podido implementarse y buena parte de los resultados esperados se han logrado, varios supuestos implícitos en la estrategia han resultado inadecuados debido a limitaciones institucionales, técnicas y de economía política, como se indica mas adelante” (Ayala y Millán, 2002: ii). Ahora, bien leído, este es un trabajo típicamente gatopardista: hablar de cambios para que todo siga igual.

Digamos unas palabras sobre la visión de lo “inadecuado” a propósito de los asuntos institucionales que Ayala y Millán mencionan<sup>1</sup>. Examinemos dos o tres de sus “supuestos”. En principio, la hipótesis de

---

<sup>1</sup> En el mismo trabajo (2002: 18) hay un cuadro resumen de los supuestos y los resultados. Nos referiremos a él brevemente.

un adecuado marco jurídico promulgado es aceptada por estos observadores; objetan sí que la Corte Constitucional ha sido “activista”, pues ha tomado decisiones en contra de ciertas medidas económicas muy caras a los economistas liberales. No se preguntan si la Corte actuó en derecho o no. No demuestran lo último y aceptan pues lo primero. La pregunta vigente es otra: ¿es aceptable que las leyes también protejan derechos sociales (sin ser muchos), que emergen del pacto social que es la Constitución colombiana de 1991? Para estos “técnicos neutros” esta pregunta política no se hace. La conclusión sugiere, en otras palabras, que si la ley no da canonjías exorbitantes al capital, no sirve.

Sobre la separación de los papeles del Estado y la constitución de comisiones de regulación y de vigilancia, hipótesis básica del funcionamiento del mercado que idean los liberales, los investigadores dicen que no se logra atraer “el mejor personal” y que la Superintendencia de Servicios Públicos “hizo crisis ante su incapacidad de resolver los problemas”. Se puede decir que los economistas e ingenieros que forman parte de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) tienen el prestigio de formaciones en universidades nacionales y extranjeras de un buen renombre y de un “buen” credo liberal. Han producido más de mil resoluciones intentando construir un bloque de remedios a los problemas<sup>2</sup>. Ahora, ¿por qué no se pueden resolver los problemas? La respuesta podría ser desagradable para los fundamentos básicos del modelo liberal. Una empresa (y un sector) con costos marginales decrecientes, con altas barreras a la entrada y a la salida, contradicen supuestos básicos del modelo de equilibrio general y por tanto las pretensiones de “crear” mercados, equilibrios y bienestar. En fin, si los usuarios desconectados de EPM declaran que no pueden pagar porque no tienen trabajo (un 56% de éstos) y otro 30% declara que los ingresos no le alcanzan, nos encontramos ante otra falla básica en los supuestos del mismo modelo: la propiedad de todos los agentes de dotaciones iniciales para empezar a negociar en el mercado. Es decir, nos encontramos ante fallas básicas en los supuestos del modelo de equilibrio general que ilumina la construcción del mercado eléctrico.

---

2 Valdría la pena preguntarles a estos investigadores liberales si el regulador inglés, los reguladores californianos o neoyorkinos o argentinos o chilenos o brasileños... donde también ha fracasado la creación del mercado, son también incompetentes o mal pagos. Si fuera lo primero, creo que nos encontramos ante una tremenda crisis de las más prestigiosas universidades liberales del mundo. No creemos tampoco que sea lo segundo. Este observador cree francamente que la pregunta es otra, como continúa en el texto.

Otra gran hipótesis mencionada por Ayala y Millán es la siguiente: “Los resultados en el corto plazo traerían beneficios que aglutinarían los dolientes en defensa de la reforma”. Explícitamente informan de una disminución de las tarifas. De manera asombrosa estos autores intentan falsear la realidad, pues es claro que los usuarios residenciales, que cuentan con más del 50% del consumo eléctrico nacional, han sufrido incrementos estratosféricos en sus tarifas. Para EPM, por ejemplo, el 75% de su facturación se genera en usuarios residenciales que pertenecen a los estratos del 1 al 3, lo que quiere decir que más del 35% de su facturación eléctrica (y más del 21% de la total en todos sus ingresos) proviene de los sectores populares del área de Medellín (ver Gráfico 1).

El expediente para esta peculiar interpretación de la realidad que emprenden Ayala y Millán (2002: 50) es tomar una serie de tres años (1998 a 2001 y por trimestres, para mostrar varios puntos en un confuso gráfico) en la cual hubo una pequeña disminución de las tarifas, pero no retomar al menos una serie de todo el período conocido de la reforma. Vista en detalle la serie trimestral de estos investigadores, sólo en 1998 se presenta la cacareada disminución.

Como se verá más adelante, tanto en el examen de las tarifas residenciales de Medellín (Gráfico 2), como respecto a un agregado nacional (Gráfico 3, datos recopilados por un centro de investigación liberal que es defensor acérrimo de la reforma) se muestran otras cifras: las tarifas medias residenciales en Colombia han aumentado un 100% en términos reales entre 1995 y 2003. Dejemos acá el examen de algunas de las “hipótesis” de “supuestos inadecuados”. ¿Qué implicaciones sacar de estas hipótesis? Son inadecuadas, sí, pero ¿por qué? Esta pregunta no se la hacen, y por tanto no la pueden resolver. No tienen dudas sobre los mercados, pero la realidad es distinta: los mercados funcionan en los modelos matemáticos de los grandes textos de microeconomía, pero en la realidad el asunto es bien distinto. Luego de dar cuenta de lo “inadecuado” de algunos supuestos, nuestros autores pasan a examinar las “restricciones técnicas e institucionales” (2002: 19), sin hacer ningún otro comentario.

En resumen, la opinión de este observador es que, incluso existiendo problemas institucionales, estos parecen surgir de elementos estructurales más de fondo. Las hipótesis fundamentales del proceso, que afirman que los mercados existen, funcionan y son optimizantes, son débiles. Si los mercados y sus virtudes no funcionan por supuestos irrealistas del modelo de equilibrio general, habrá que buscar otro modelo, sin duda con una importante participación estatal, y con

herramientas económicas que garanticen tanto la sustentabilidad financiera como la sustentabilidad y la cohesión social.

El claro propósito del reporte de Ayala y Millán, intelectuales liberales muy reconocidos, es mantener por fuera del sector al Estado como inversionista, pulir su participación como regulador, y mantener a la inversión privada como eje del proceso.

Pasemos a otro punto de nuestra preocupación.

Esta reflexión busca abrir una discusión sobre algunos efectos de la reforma en el sector eléctrico, sector bandera de la reforma neoliberal en Colombia. El programa de investigación sobre todas las reformas efectuadas en Colombia<sup>3</sup> es un asunto pendiente por ahora, pero se puede sospechar que está atravesado por las mismas inconsistencias teóricas y por tanto de resultados de política que el sector eléctrico.

#### ANTECEDENTES DE LA REFORMA ELÉCTRICA<sup>4</sup>

La reforma, con los propósitos generales de promover la eficiencia y evitar el despilfarro, utilizó ciertos elementos de la economía neoclásica que fueron empleados de manera “popular” para darle una base “científica”. En general se incorporó como elemento científico variantes de la teoría del equilibrio general (microeconómico) y se esgrimieron los famosos Teoremas del Bienestar, con lo cual se empleó hasta una base matemática para justificar el desmonte de la participación estatal en la prestación de los servicios públicos.

---

3 Este investigador ha efectuado observaciones con cierto grado de detalle sobre el sector de los hidrocarburos y la minería (2002). Ahora bien, estas reformas han sido más silenciosas y no han causado tanta atención como las efectuadas en los servicios públicos, pero sus efectos no han sido menos devastadores sobre los bienes del estado transferidos en procesos oscuros. La privatización del transporte de crudo en el contrato de Cusiana efectuada por la administración Gaviria deja pérdidas superiores a los US\$ 1.200 millones. La privatización de la mina de carbón El Cerrejón por parte de la administración Pastrana se vende por unos US\$ 480 millones cuando su valor comercial (la parte colombiana) supera los US\$ 1.000 millones. La “extensión” de los contratos del gas en la Guajira y de Caño Limón deja pérdidas superiores a los US\$ 2.500 millones, ya en el régimen de Uribe que proclama su “combate” a la corrupción.

4 La mirada de la economía estándar sobre la situación prerreforma en Colombia tiene una cierta explicación con la cual se puede tener un acuerdo parcial, por ejemplo sobre la situación comprometida de las finanzas globales del estado central. “La reforma surgió como respuesta a una crisis continua en el funcionamiento y financiamiento del sector, ocasionada en parte por la falta de separación de los papeles del Estado como empresario, como fijador de políticas y como regulador. Esta falta de separación de papeles del Estado, en parte en conflicto, resultaba en la provisión de incentivos perversos para los administradores del sector; dificultaba su manejo eficiente, comprometía la capacidad del Estado para endeudarse y creaba un alto grado de politización en las deci-

El resumen teórico sería así: la acción de la “competencia” genera una situación de equilibrio (primer Teorema del Bienestar); una situación de equilibrio es una situación “óptima” (segundo Teorema del Bienestar)<sup>5</sup>. La conclusión de política económica es una verdadera vulgaridad; en dichos términos se efectúa una reforma que genera (o simula generar) la “competencia”, se crea así el equilibrio económico y por tanto nos hallamos ante un “óptimo” paretiano (situación en la cual las políticas generan mayor bienestar al menos para un agente, sin desmejorar a ninguno otro). Es claro que ninguno de los grandes generales de la doctrina neoclásica participó en la verdadera estafa teórica que fue la justificación de las reformas, pero tampoco criticaron a los vulgarizadores que emplearon (y aún emplean) las grandes categorías neoclásicas y sugirieron que el asunto estaba así arreglado. Ninguna de las hipótesis del riguroso modelo de Arrow-Debreu<sup>6</sup> se mencionó como requisito para valorar las conclusiones de política implementadas por los políticos y economistas neoliberales. Volvamos a mencionar tres o

---

siones del sector a todos los niveles” (Ayala y Millán, 2002). Ahora bien, el grado de generalización no parece razonable, y no se puede aceptar que se ignoren otros factores que surgen el entorno post-Muro de 1989: promover la inversión privada, eliminar la presencia del Estado, dar al mercado el rol de asignador de los recursos, aumentar la tasa de ganancia con la captura de rentas, equilibrio presupuestal (que Washington poco practica). En otras palabras, la agenda política que emerge de la caída del comunismo soviético y que se resume en el Consenso de Washington. Estas son razones básicamente ideológicas. Es pues otra politización, la liberal, la que está al mando. Resulta curioso en el caso colombiano que tras diez años de reforma las tarifas residenciales más bajas del país sean las de la única empresa 100% pública: EPM. ¿Dónde quedó la “eficiencia” del capital privado? Es un misterio que los economistas liberales aún no nos develan. La versión oficial decía de manera similar: “El rápido crecimiento observado, sumado a las demandas de los próximos diez años, superan la actual capacidad administrativa, financiera e institucional de las empresas públicas del sector eléctrico. Durante los últimos cinco años se han presentado problemas en el sistema con efectos financieros y macroeconómicos muy delicados. Algunas de las fallas más notorias son: a) la dispersión y mezcla de responsabilidades dentro del marco regulatorio del Estado y la deficiente gestión administrativa de las empresas; b) algunos desequilibrios regionales en la cobertura del servicio; c) la crítica situación financiera de las empresas; y, d) el manejo inadecuado de los precios de los diferentes energéticos y las restricciones a la oferta de gas. Estas deficiencias han llevado al sector a una crisis que exige reformas estructurales” (Departamento Nacional de Planeación, 1991). No se puede aceptar la generalización de una situación calamitosa en todas las empresas de capital público. EPM e ISA son claros contraejemplos de esa afirmación. En resumen, una mirada muy similar a la anterior, que tiene por tanto las mismas falencias.

5 Recordemos que la Teoría del Bienestar es diseñada por matemáticos y que las demostraciones son efectuadas sin las chapucerías teóricas de los economistas neoliberales. Ver por ejemplo Debreu (1973).

6 Una presentación rigurosa y comprensible del modelo se puede ver en Guerrien (1997: 32-34).



cuatro hipótesis implícitas del modelo. Recordemos que la existencia de grandes economías de escala en el sector eléctrico genera costos marginales decrecientes, contra la hipótesis de costos marginales constantes del modelo de Arrow-Debreu. En segundo lugar, la posesión de “dotaciones iniciales” antes de iniciar el proceso de ajuste es otro requisito del modelo, que evidentemente en el mundo real no se da; incluso millones de ciudadanos o “agentes” en Colombia ni siquiera tienen dotaciones iniciales. En tercer lugar, la forma decreciente de la función de demanda neta puede tener una pendiente cualquiera según el teorema de Sonnenschein<sup>7</sup>. Es decir, no hay necesariamente un equilibrio, con lo cual el modelo y sus recomendaciones de política quedan en el aire. La carencia de cualquiera de estas hipótesis (u otras del modelo) invalida cualquier reclamo de lograr un equilibrio y un óptimo en el “mercado” ideado, y por tanto la validez teórica de las reformas. Ya con el rey desnudo, habría que volver al punto de partida para develar las intenciones reales: apropiarse (a valor vil en la mayoría de los casos) de bienes generados con acumulación social, para beneficio de políticos “oportunistas” o “pillós” y empresarios nacionales y extranjeros también “oportunistas” o “pillós”<sup>8</sup>.

Incluso la variante de los “mercados disputables” (*contestable markets*) en la corriente del equilibrio neoclásico, de Baumol, parte de hipótesis todavía más fuertes e irrealizables. La suposición de que una amenaza potencial a un monopolista u oligopolista haría que este se comporte “como si hubiera competencia” y por tanto se llegue a un equilibrio y a un óptimo, es descabellada. La hipótesis de ausencia de barreras a la entrada (y salida) en la industria eléctrica es igualmente desafortunada. La teoría de Baumol se va “incorporando” en materia de política, sugiriendo que el regulador<sup>9</sup> (generalmente un economista que desconoce los complejos asuntos técnicos del sector eléctrico) es la amenaza que hará que el oligopolista se comporte como una oveja

---

7 “Las funciones de demanda neta (demanda menos oferta) que emergen del modelo de equilibrio general de Arrow-Debreu pueden tener una forma cualquiera” (Guerrien, 1997: 456).

8 En EE.UU. ya una parte importante de la dirección de Enron está en el sitio justo: la cárcel.

9 El famoso regulador inglés, el profesor Littlechild, un liberal sin mancha y aparentemente competente en sus sabiduría neoclásica, salió con el rabo entre las patas tras revertir las decisiones del “mercado” inglés y volver a la estructura oligopolista e integrada previa a la reforma, sólo que ya con propietarios privados y no estatales. Fue una obvia decisión política, la reforma inglesa. La teoría neoclásica adornó el asunto inicialmente; su fracaso es también evidente.

en competencia y se venda al costo marginal, y se logre así un mercado en competencia con situaciones óptimas. Los casos de las estafas de Enron, el fracaso y ulterior desmonte del *pool* en Inglaterra, y los apagones en EE.UU., Buenos Aires, Chile y Brasil, son ejemplos claros de la tremenda debilidad de la teoría de los mercados disputables y las variantes de la teoría del equilibrio general, bases de las reformas eléctricas en todo el mundo.

En su reporte *Reforming Infrastructure*<sup>10</sup> el Banco Mundial (2004) insiste en esta peculiar y francamente débil postura teórica<sup>11</sup>. Los grandes problemas ligados a los procesos privatizadores, según el reporte mencionado, se generan en los problemas regulatorios<sup>12</sup>. Es la visión generalizada de la economía convencional en los documentos que evalúan las reformas.

Si las posturas teóricas que justificaron las reformas neoliberales son tan débiles, las evaluaciones de los resultados (así constaten y reconozcan la presencia de “problemas” y la nula aceptación social) que se hagan desde las teorías del equilibrio general en alguna de sus variantes no van a lograr avances en las soluciones, ni siquiera sugiriendo “reformas de segunda generación” como lo hace el mencionado reporte del Banco Mundial. Es necesario pues sugerir interpretaciones diferentes con marcos de referencia distintos para abocar la “reforma de la reforma” en beneficio de los sectores residenciales más perjudicados con esta. Pasemos ahora a presentar un resumen de las justificaciones para el gran público que se esgrimieron en Colombia para montar el mencionado proceso privatizador.

---

10 Colocado en el mes de junio del año corriente en la página <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>.

11 El compromiso con la teoría de los “mercados amenazables” sigue siendo evidente: “Desde esta perspectiva, en segmentos competitivos cualquier interferencia con los mecanismos de mercado deberá ser minimizada y el ingreso a la privatización y la competencia debe ser explotado en su totalidad” (Banco Mundial, 2004: 4).

12 “La efectiva regulación –incluyendo la aplicación de adecuados niveles tarifarios– es la más crítica condición para la reforma de la infraestructura.” (Banco Mundial, 2004: xi). Continúa el Banco Mundial con la cuadratura del círculo: “Proteger los intereses de los inversores y los consumidores es crucial para atraer el capital privado de largo plazo necesario para asegurar servicios de infraestructura adecuados y confiables y para obtener apoyo social hacia las reformas”. Es un juego de suma cero, en el cual los usuarios residenciales de los servicios soportan con sus sacrificios los beneficios de los empresarios. Se mostrará con datos de los usuarios residenciales de EPM, la mayor empresa de servicios públicos en Colombia, empresa 100% de capital público, que los aumentos de tarifas y las desconexiones del servicio han corrido parejas con los aumentos de los beneficios empresariales.

## EL AMBIENTE PRE-REFORMA

Sin duda, para Colombia, a inicios de la década del noventa, el 66% de la deuda pública se explicaba por los compromisos del estado central en el sector eléctrico. Tal como se decía, el nivel de corrupción y ausencia de recuperación de los costos en general, era cierto. Ahora se debería reconocer que la corrupción ha sido una práctica focalizada en algunas empresas, en particular en distribución de tensión media y baja en la Costa Atlántica, en donde el no pago de los servicios ha sido la contraprestación que los políticos daban a los ciudadanos por sus favores. Otra fuente de corrupción era la Empresa de Energía de Bogotá, en donde un gran proyecto, El Guavio, fue empleado como fuente de enriquecimiento de fracciones del Partido Conservador. Dos empresas ISA (desdoblada después como ISAGEN e ISA) y Empresas Públicas de Medellín (EPM) siguen siendo ejemplos de pulcritud y eficiencia económica<sup>13</sup>.

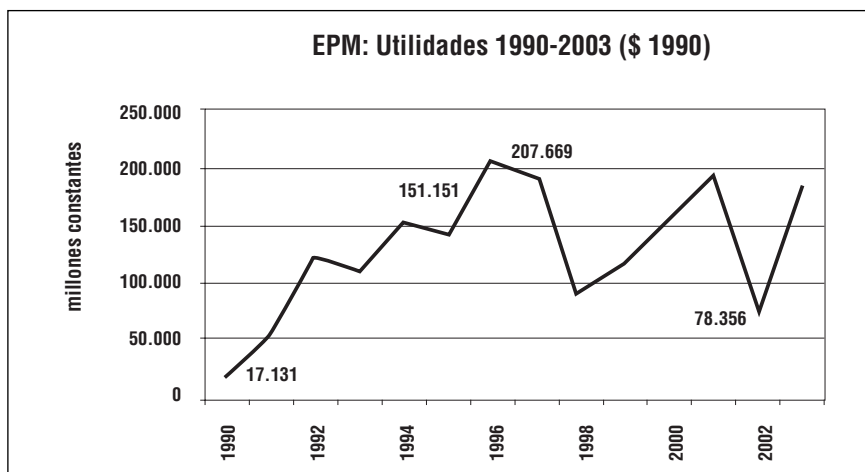
El caso de EPM era paradigmático del compromiso ciudadano con una empresa pública y la responsabilidad de esta con la ciudad. Era también claro que el estamento político local se había mantenido por fuera del proceso administrativo de la empresa, aunque tenía representación en el organismo directivo. Los subsidios cruzados (por la tarificación a una suerte de coste medio) nunca amenazaron la eficiencia económica de la empresa. EPM presentaba índices de talla internacional en eficiencia técnica, cobertura, rendimiento económico (hoy es una empresa muy sana y la segunda empresa industrial del país tras ECOPETROL).

Veamos la evolución de las utilidades totales de EPM en los últimos catorce años.

---

13 El estudio de Ayala y Millán elude hacer referencia extendida a estos tres casos y sólo menciona la compra del 50% de la Empresa de Energía de Bogotá como ejemplo exitoso de privatización y modelo a seguir.

GRÁFICO 1



Fuente: EPM, Gerencia Financiera, informe personal (2004).

Nótese que el inicio de la década pasada, antes de la reforma de 1994, fue de crecimiento de los beneficios comerciales (se multiplicó casi por 10 en los cuatro primeros años), con tarifas que incluían subsidios cruzados<sup>14</sup> o costos medios<sup>15</sup>. EPM es una empresa integrada de servicios públicos y más de un 50% de sus ingresos netos se originan en el servicio eléctrico, lo cual no altera el elemento a resaltar: era rentable antes de las reformas liberales.

Las tarifas eran tolerables y aceptadas socialmente, el nivel de pago era muy alto<sup>16</sup>, y el endeudamiento externo nunca amenazó la sostenibilidad económica. En ISA la situación era parecida<sup>17</sup>, y es posi-

14 No se efectuará un análisis de los vaivenes de las utilidades de EPM, pues está fuera de nuestro propósito. Diremos que la pronunciada caída en 2002 se explica por problemas cambiarios por deudas en divisas sin seguros, que generaron importantes gastos.

15 Creo que el pensamiento liberal al mando insiste en la categoría “subsidio cruzado” con el propósito de resaltar su devoción por el marginalismo y sus implicaciones. Una mirada menos dogmática puede hablar de “costos medios” para resaltar el hecho de los equilibrios financieros entre costos y gastos en servicios públicos y cumplir con el pensamiento también liberal de “servicios universales” (la famosa *égalité* de la Revolución Francesa, centro inicial del pensamiento liberal occidental).

16 Las cuentas por cobrar correspondían aproximadamente a un 3%. Hoy, un 10% de los usuarios no paga.

17 No es estrictamente cierto. ISA era un gran inversionista en El Guavio, hidráulica muy comprometida en un proceso de corrupción famoso en Colombia. El origen de la corrupción se explicaba por la acción en la alcaldía de Bogotá, pero era una inversión

ble estimar (de manera aproximada) que entre estas dos empresas podrían tener más del 40% de la capacidad de generación nacional.

Es claro que se requiere una lectura fina para llegar a lo que es el centro de la justificación política de las reformas. Dicen Ayala y Millán: “Los orígenes de la reforma Colombiana no pueden atribuirse en forma simplista al racionamiento del año ‘92, como lo afirma una interpretación popular; sino en la decisión de un gobierno para aprovechar una ventana de oportunidad que podría tardarse un largo tiempo en repetirse. Así, la ocurrencia simultánea del agotamiento del modelo estatista y la aceptación de un nuevo paradigma de desarrollo en el ámbito internacional, junto con la promulgación de una nueva Constitución que le abría las puertas, coincidieron con el consenso obtenido entre los agentes del sector y la banca multilateral sobre la inviabilidad del antiguo modelo colombiano, que el racionamiento se encargó de poner en evidencia ante la opinión pública” (Ayala y Millán, 2002: 7; énfasis nuestro).

En otras palabras, un cierto cúmulo de problemas explicado por el peso de la burocracia central y sus niveles de corrupción, más la caída del Muro en 1989, que no es otra cosa que el cambio mundial de la correlación de fuerzas frente a la presencia del Estado en la economía y la política, posibilitan las reformas en Colombia. Ahora bien, no es cierto del todo que el apagón de 1992 se explique por la corrupción reinante. Una explicación muy aceptada sugiere que las decisiones tomadas por un ministro, el Sr. Perry, que bajo el supuesto de la existencia de una capacidad instalada excesiva paró un bloque grande de inversiones en generación, llevó a que el fenómeno del Niño de 1992 tomara al sistema eléctrico nacional sin reservas de agua embalsadas. Nos encontramos ante las decisiones casi unipersonales de un técnico que dejaron mal parado al sistema eléctrico nacional. Sin duda la corrupción generalizada en El Guavio agravó el asunto, pues este embalse tampoco entró en la época estimada. El apagón fue un pretext-

---

conjunta. ISA no tuvo que ver en las contrataciones, pero sí tenía que responder como accionista. No se puede negar que de todas maneras el proceso político ha incidido en ISA, como en EPM. No se puede concluir, y las dos empresas mencionadas son ejemplo, que la incidencia política es nefasta, como sugieren los investigadores del Banco Mundial. Tampoco lo contrario es cierto, obviamente. En 2004 hay otra participación política en EPM que se puede catalogar como positiva y clara tanto para ella como para la ciudad de Medellín. El BIRF concurre en la financiación de la central hidráulica Porce III con 600 MW de potencia instalada. Nadie osaría calificar de nefasta la actual gestión política de EPM por parte del nuevo alcalde, ni decir que es un “oportunista” (como catalogan Ayala y Millán a los políticos), sino justamente lo contrario.

to que potenció el cambio de la correlación de fuerzas contra la presencia del Estado como suministrador de bienes y servicios.

El diagnóstico de corrupción e ineficiencia no era pues generalizable. Lo que sí era más generalizable eran los deseos de capturar rentas por parte del capital internacional ante una oportunidad que llegó en bandeja de oro.

Mencionemos ahora los resultados que los economistas del sistema pregonan sobre los efectos de la Reforma.

## RESULTADOS RECLAMADOS

Ya se ha informado sobre la interpretación de Ayala y Millán. El método que emplea recientemente el Banco Mundial (2004: 9)<sup>18</sup> es simple: los resultados de la reforma se valoran según tres criterios: el *nivel de inversiones* resultante (y según ellos la expansión del servicio), la *eficiencia operativa* y la *eficiencia asignativa* (indicada por el rebalanceo de las tarifas). Es un criterio generalizado entre los tenientes liberales en Colombia, al menos.

Para Colombia el nivel de inversiones nuevas en electricidad es más bien pobre, aunque se mencionan inversiones superiores a los US\$ 2.000 millones. En los últimos cinco años la única empresa que invierte en generación nueva es EPM.

Con estos criterios hay sin duda algunos logros cuantificables. En particular, tras un proceso de privatización, si el personal enganchado disminuye de manera importante en ciertos niveles administrativos, la eficiencia aumenta. Es claro que una industria como la eléctrica, de una alta composición orgánica de capital, puede despedir personal y así mejorar un indicador de eficiencia operativa<sup>19</sup>. Ochoa informa que en Colombia se despidió a más de 3.500 empleados del sector. Las transferencias de activos hacia el sector privado (que denominan “inversión” de manera general) se elevan a unos US\$ 2.500 millones<sup>20</sup> entre 1996 y 2001<sup>21</sup>.

---

18 Este trabajo pretende generalizar el estado de las reformas liberales de la década pasada. Ayala y Millán hacen un ejercicio más fino sobre Colombia.

19 Ver por ejemplo la presentación de Francisco Ochoa, presidente de ASOCOLGEN (el gremio de los generadores colombianos) (2001).

20 Se vendieron realmente 3.245 MW por US\$2.561 mns.

21 Ochoa no dice (ni el Banco Mundial) que los activos hidráulicos en Colombia se transfirieron al 75% de su costo de reposición. Algunos, como Termotasajero, se entregaron por menos del 20% del valor calculado por una dependencia del Ministerio de Minas (la UPME).

En otras palabras, si examináramos la reforma colombiana por los parámetros del Banco Mundial, los resultados son francamente pobres. Si continuamos con el método del Banco Mundial de la eficiencia asignativa de los precios, el resultado tampoco es muestra de éxito.

Veamos ahora, ya sugiriendo otro criterio metodológico, qué se proponía la reforma eléctrica colombiana, punto de partida de una crítica al contrastar los resultados con los propósitos de la ley.

### LOS PROPÓSITOS DE LA LEY ELÉCTRICA 143 DE 1994 (ARTÍCULOS 3 Y 6)

La reforma del sector eléctrico colombiano se efectuó bajo la administración Gaviria, y se promulgaron las leyes 142 y 143 en 1994, para establecer un nuevo marco normativo en la prestación de servicios públicos (Ley 142) y de la prestación del servicio de electricidad (Ley 143)<sup>22</sup>.

La justificación de las reformas es bastante parecida en América Latina y en el mundo. El reporte *Reforming Infrastructure* ya mencionado revisa varios casos para deducir un proceso de evaluación.

En la mencionada ley colombiana, el artículo 6 estableció unos “Principios generales”<sup>23</sup> que son un centro de las posturas liberales. El más importante es el de “eficiencia”, que no es otra cosa que vender la energía al costo marginal según los preceptos de la economía neoclásica, pero introduciendo algunas cortapisas formales, como la “solidaridad” y la “equidad”, con las cuales se pretende una verdadera cuadratura del círculo: de un lado, introducir los “mecanismos de mercado” para asegurar la “eficiencia económica” mediante la liberalización del sector; y de otro mantener criterios o prácticas para asegurar la “equidad”. El Estado vigilará de manera tal que se garantice “la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población”. El cumplimiento del principio de “eficiencia” lleva los precios a un punto tal que el principio de “equidad” no se alcanza. ¿Cuál principio predomina? Obviamente, la eficiencia económica. En las mismas leyes colombianas, buscando la eficiencia económica, se ordena el corte de los servicios a los ciudadanos morosos (así estén desempleados), incumpliendo el mandato legal

22 En la página <[www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co)> se puede descargar la normatividad colombiana en servicios públicos.

23 “Las actividades relacionadas con el servicio de electricidad se regirán por principios de eficiencia, calidad, continuidad, adaptabilidad, neutralidad, solidaridad y equidad”, Colombia, Ley 143/1994, Art. 6.

de “garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población” consagrado en la ley eléctrica colombiana.

Pasemos ahora a proponer un criterio de evaluación con un énfasis diferente al que el pensamiento liberal predominante ha adoptado en los últimos tiempos en las evaluaciones del desarrollo de la Ley 143/95 en Colombia<sup>24</sup>. De manera general, para este grupo de observadores, el asunto está bien: se trata de algunos ajustes, nada más.

Nuestro propósito metodológico es recordar los objetivos de la ley eléctrica y verificar su cumplimiento, y además resaltar algunos elementos teóricos explícitos e implícitos, y concluir de allí que no se cumplen elementos importantes de la ley y que en la concepción teórica subyacente está su dificultad de avance.

Veamos lo que demanda el artículo 3 en algunos de sus tramos literales: “Promover la *libre competencia* en las actividades del sector (...) Asegurar la *protección de los derechos* de los usuarios (...) Alcanzar una *cobertura en los servicios* de electricidad a las diferentes regiones y sectores del país, que garantice la *satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios de los estratos I, II y III y los de menores recursos del área rural*, a través de los diversos agentes públicos y privados que presten el servicio...” (énfasis nuestro).

Sin intención de profundizar en los objetivos de la Ley 142 (o de “Servicios Públicos”), que es el complemento de la “Ley Eléctrica”, mencionemos algunos de estos en su artículo 2: “Garantizar la calidad (...) para asegurar el *mejoramiento de la calidad de vida* de los usuarios

---

24 Mencionamos algunos de los trabajos de evaluación de las reformas en Colombia (y al menos una global, la del Banco Mundial) para destacar su método declarado. Indica el Banco Mundial: “Este reporte evalúa los efectos de las reformas institucionales –reestructuración vertical y horizontal, privatización, establecimiento de regulación efectiva [...] empleando tres criterios ya mencionados: el resultado de los niveles de inversión (y por tanto de expansión del servicio, eficiencia operativa y eficiencia asignativa (como lo sugiere el rebalanceo tarifario)...” (Banco Mundial, 2004). Se trata de construir los indicadores adecuados con cierta mirada (la eficiencia económica o la venta al costo marginal) para concluir que el asunto está bien. No se trata de evaluar si el marco metodológico y político es razonable y por tanto los resultados están de acuerdo a los propósitos de las reformas. Para este observador el marco teórico es muy inconsistente, y por tanto los resultados no tienen un buen punto de comparación. Ya se mencionó que para Millán y Ayala (dos investigadores colombianos adscritos al BIRF), si bien la reforma se ha adelantado bastante, se afirma que algunos supuestos de la reforma se han enfrentado a “limitaciones institucionales, técnicas y de economía política” (2002: ii). Esta situación, agregan los investigadores liberales, “ofrece oportunidades para que políticos oportunistas enemigos de la reforma intenten revertir sus logros”. Como ya se dijo, no hay una pregunta sobre la lógica interna del proyecto de reforma como punto previo a una valoración de sus resultados.



(...) *Ampliación permanente de la cobertura* mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios (...) *Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas* en materia de agua potable y saneamiento básico (...) *Libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante* (...) Establecer un *régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos* de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad” (énfasis nuestro).

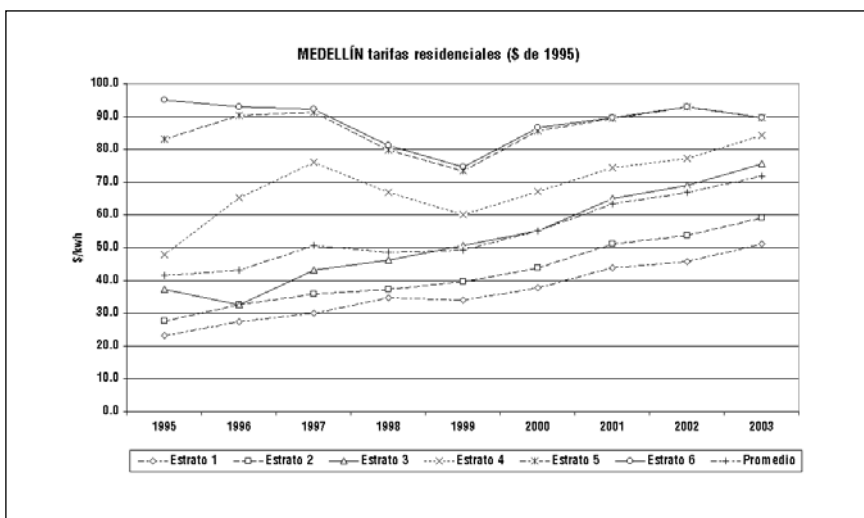
Sin duda estos objetivos no se han cumplido: las tarifas son desproporcionadas a los ingresos, no se mejora la calidad de vida de los usuarios cuando estos están desconectados de manera creciente, no se compensa la insuficiencia en la capacidad de pago, hay sospechas fundadas de coaligación entre los grandes productores. En resumen, tampoco parecen existir signos de cumplimiento en los propósitos de esta ley.

Hagamos algunas observaciones sobre estos propósitos de la ley para valorar así su éxito. No parece que una actividad en la cual siete generadores controlan el 75% de la producción sea el reino de la competencia. La CREG ha debido intervenir numerosas veces para limitar los evidentes abusos de los generadores en la fijación de los precios de bolsa. Nada asegura que los precios que se pagan no sean fruto de la colusión de los generadores. Tampoco es clara “la protección de los derechos de los usuarios” cuando los residenciales han visto crecer sus tarifas en un 100% en términos reales en menos de diez años. Los ciudadanos colombianos sabemos que en ninguna parte de la Ley 143 se definen los “derechos de los usuarios”, y por tanto difícilmente se cumplirán derechos no definidos.

En fin, tampoco se sabe qué quiere decir “alcanzar una cobertura”. Aunque las valoraciones oficiales reiteran que se ha aumentado la cobertura urbana en las grandes ciudades colombianas, estas evaluaciones ocultan cuidadosamente que la cobertura regional en servicios públicos es dolorosamente baja. En efecto, Alonso Acosta, político conservador (uribista hasta hace poco) y presidente de la Cámara de Representantes, recordó en la instalación del VI Congreso de Servicios Públicos, citando un Informe Oficial sobre Coyuntura Económica Regional, que la costa pacífica colombiana “tiene la cobertura más baja en servicios públicos, con un cubrimiento de apenas el 37% de los hogares, muy inferior al 60% del resto del país”. También recordó las carencias de servicio de alcantarillado en la costa atlántica donde la cobertura no llega al 36%, y que la cobertura telefónica en la región pacífica colombiana sólo llega al 21% en teléfonos fijos.

Si nos referimos al artículo 6 de la ley donde se informa que “las actividades relacionadas con el servicio de electricidad se regirán por principios de eficiencia, calidad, continuidad, adaptabilidad, neutralidad, solidaridad y equidad”, deberíamos constatar sin duda que la “eficiencia” económica en Colombia como se ha implementado es completamente opuesta a la “solidaridad y equidad”. Es claro que nos encontramos ante un juego de suma cero en la cuál hay ganadores y perdedores. Veamos cómo se ha comportado la tarifa de los estratos residenciales<sup>25</sup> en la ciudad de Medellín entre 1995 y 2003.

GRÁFICO 2



En el período examinado en Medellín, la tarifa residencial media ponderada aumentó un 72%<sup>26</sup> en términos reales, y el estrato 3 padeció un 102% de incremento tarifario, cuando el aumento del PIB colombiano en términos reales fue del 23,5% en el mismo período<sup>27</sup>. En general, el

25 En Colombia el cobro de la tarifa se ha efectuado por “estratos” sociales. El sector más pobre es el 1 y el más rico es el 6. La tarifa del estrato 3 en Medellín es el segmento más próximo a la tarifa media ponderada.

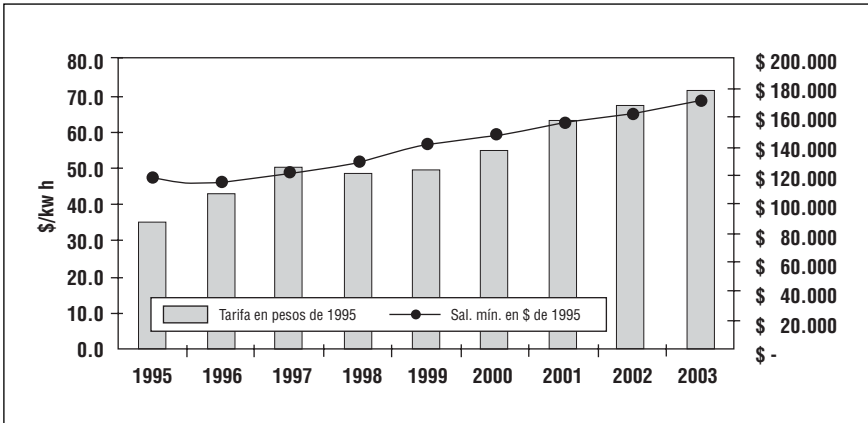
26 Tomamos acá la tarifa de estratos, no el promedio ponderado. Si en algo sirve de consuelo, el aumento nacional fue del 100%, como se observa en el Gráfico 2.

27 El aumento del salario mínimo legal apenas llegó al 32,3% en el período, o sea menos del 4% anual.

aumento de las tarifas es más del doble del aumento del salario mínimo.

Si tomamos la tarifa residencial promedia ponderada, y le agregamos el comportamiento del salario mínimo, la situación es la que se indica en el Gráfico 2 bis.

GRÁFICO 2 BIS



Según se observa en dicho Gráfico, no hay proporcionalidad entre el magro aumento de los salarios de los sectores populares y los grandes aumentos en la tarifa eléctrica, e incluso se debe recordar que las tarifas de Medellín son consideradas las más baratas del país.

Como ya se dijo y se verá más adelante (Gráfico 3), con datos de defensores a ultranza de la reforma, en general, el sector residencial colombiano ha aumentado sus pagos en tarifas en más de un 100% entre 1995 y 2003, y las tarifas industriales y comerciales han caído.

Para seguir contrastando la equidad legal dispuesta en las leyes de servicios públicos, con las tarifas cobradas, mencionemos ahora otros incrementos pasmosos, como son los ocurridos en la tarifa de acueducto, según datos recopilados por Luis Mauricio Cuervo (2004) que se presentan en el Cuadro 1.

## CUADRO 1

*TARIFA MEDIA BÁSICA MENSUAL DE ACUEDUCTO,  
VARIACIÓN PORCENTUAL 1996-1999 - PESOS CONSTANTES DE 1998*

Empresa	Estrato					
	1	2	3	4	5	6
EAA de Barranquilla	67,3	60,1	54,9	90,0	107,2	96,6
EAA de Popayán	77,2	89,8	59,4	19,5	17,0	11,8
EAA de Pereira	400,3	219,3	228,6	243,7	193,7	168,1
Aguas de Manizales	194,2	140,4	126,8	73,3	48,1	22,0
Instituto Ibaguerño de AA	115,2	101,2	66,1	5,3	-7,4	-18,7
EIC de Cúcuta	405,4	321,7	236,0	117,7	43,9	37,9
Compañía de AA de S.Marta	652,7	448,9	260,7	209,8	143,3	94,2
Aguas de Cartagena	60,5	62,3	61,3	29,8	54,6	34,8
EAA de Bogotá	169,7	149,9	101,0	65,2	93,5	68,7
Promedio	238,1	177,1	132,8	94,9	77,1	57,3
Desviación estándar	204,5	131,8	85,3	83,1	63,6	56,2

Fuente: Cálculos de la Contraloría General de la Nación con base en datos de Supercifras del año 2000, *Revista de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios* (2000), N° 2, tomado de Cuervo (2004).

Podemos tomar el estrato 3 como el promedio nacional (incluso si la tarifa media fuera el estrato 4, el asunto sigue siendo escandaloso). Si tomamos un promedio del aumento medio, obtenemos un promedio del 129% para todos los estratos sociales.

Nos encontramos ante una situación tan aberrante como en las tarifas eléctricas. Es, de manera clara, una situación totalmente ajena a la “equidad” proclamada como principio director de la política por los famosos “técnicos” liberales.

En resumen, ¿se puede proclamar el éxito de la reforma eléctrica colombiana cuando varios de sus objetivos y sus principios evidentemente no se cumplen<sup>28</sup>?

En sana lógica se tendría que concluir que esta reforma está muy lejos del éxito proclamado.

28 Los objetivos de la Ley 142 están muy lejos de cumplirse. Parece que estamos ante una sociedad esquizofrénica, pues se dice trabajar para unos propósitos que no se cumplen y se proclama el éxito de las políticas que no se cumplen.

## CONCLUSIÓN: ¿REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN?

## UN PROYECTO DE INVESTIGACIÓN EN CURSO

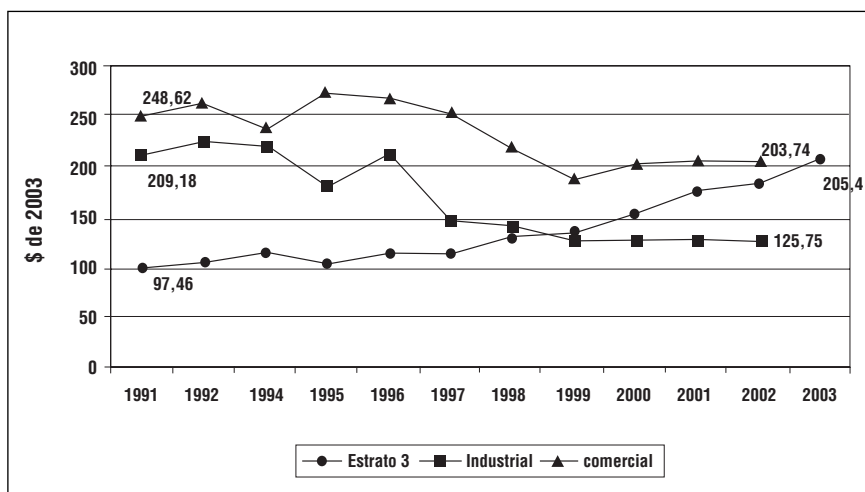
El estudio de Ayala y Millán tiene como propósito expreso velar por el mantenimiento del proceso liberalizante (disfrazado con el empleo del sustantivo “sostenibilidad”, este sí de muy buena recepción por parte del ambientalismo en boga) de tal manera que las inversiones privadas sigan teniendo un buen campo de acción.

Los autores apelan a aseveraciones simplemente falsas diciendo sin recato que “los costos de generación y las tarifas a los usuarios finales han bajado en términos reales” (2002: 9), para no examinar ciertos asuntos litigiosos como la equidad, ni mucho menos abordar “reformas de segunda generación”. Se demostró que en el caso de las tarifas residenciales más bajas del país estas han aumentado más de un 70% en términos reales para el sector residencial menos golpeado del país (que tiene unas 60 mil familias con la energía cortada y unas 80 mil sin teléfono, el 10% del total de usuarios de EPM al 31 de mayo de 2004). No se dispone de información sobre si los costos de generación han bajado o no. Si el asunto fuera cierto, el problema es peor, pues si bajan los costos y suben las tarifas residenciales (como se ha dicho, un 50% aproximadamente de la energía total vendida en el país) quiere decir que el sistema es bastante perverso y anti-equitativo: los beneficios potenciales del proceso se lo llevan los generadores.

En Colombia, un reciente estudio de Fedesarrollo –un acreditado centro de investigación liberal colombiano– tiene un título muy expresivo: *Al rescate de la ley eléctrica de 1994* (2004). Es una repetición, sin citarlo en su estructura, del estudio de Ayala y Millán, pero tiene una recopilación estadística que confirma nuestra hipótesis central: los grandes perdedores de la evolución tarifaria son los sectores residenciales (excepto el estrato 6 que logra rebajas, dato no incluido), y los ganadores, los sectores industriales y comerciales.

Veamos un gráfico tomado de un cuadro de datos suministrado por ese estudio (2004: 41), pero ya con pesos constantes de 2003. Los resultados son consistentes en tendencia con los mostrados para Medellín residencial. Agreguemos los resultados de los sectores industrial y comercial.

GRÁFICO 3



Fuente: Fedesarrollo (2004).

También en esta recopilación las tarifas residenciales nacionales de 1995 a 2003 pasan de unos 100 pesos a 205, es decir, un aumento superior al 100% en términos reales, y rebajan de manera considerable las tarifas industriales y comerciales. Los resultados son claros: la equidad brilla por su ausencia.

Para los efectos de nuestra reflexión, es claro que estos autores no perciben aún la necesidad de una “reforma de segunda generación”, como sugiere tibiamente el Banco Mundial y se mencionó en cierto detalle en las notas en la primera sección de este trabajo.

De manera breve retomo unas reflexiones que surgen de una primera lectura del mencionado reporte del Banco Mundial *Reforming Infrastructure*, en especial del capítulo 1, “The new paradigm for network utilities”, aunque repita asuntos ya mencionados en las referencias mencionadas del apartado 1.

Se debe decir que a pesar de las aparentes buenas intenciones del trabajo no se puede compartir su hipótesis central (“el asunto de las reformas está bien, sólo algunos ajustes menores institucionales”), pues entre otras cosas se insiste en elementos conceptuales muy débiles como justificación teórica de la introducción de la “competencia” en el sector de los servicios con sus consecuencias de precios “eficientes” y de situaciones óptimo paretianas. Repitamos que para esta variante del equilibrio parcial neoclásico la presencia de amenazas (por ejemplo un

regulador, entrantes potenciales) basta para que los oligopolistas o monopolistas se comporten “como si hubiera competencia” y, por tanto, la optimalidad paretiana (nadie pierde y al menos uno gana) existe, para el beneficio general<sup>29</sup>. De otro lado, el reporte, tras mostrar los resultados adversos para los ciudadanos pobres, paradójicamente insiste en que el asunto debe continuar en el mismo rumbo. De alguna manera se trataría de anunciar “reformas” (de segunda generación) para que todo siga igual: otra variante de una verdadera esquizofrenia teórica.

Refiriéndose a “Efectos en la equidad distributiva”, el reporte del Banco Mundial concluye que “los diseñadores de política deben planear un diseño para una transición suave hacia precios y estructuras eficientes” (Banco Mundial, 2004: 17): nada de reformar lo básico del asunto y seguir tarifando al costo marginal en beneficio de los inversionistas.

Insistamos en la lectura de algunos elementos del reporte. Se efectúa en el capítulo 1 una evaluación del proceso de reforma. Tras recordar que se transformó un sector estatal hacia el mercado, se entrega una apreciación que, sin ser crítica del nuevo paradigma, sí reconoce la necesidad de reformas de segunda generación.

Lo que el Banco reconoce en consecuencia, a la manera del Gatopardo, es que el “reporte busca “re-enfocar” los debates corrientes sobre los desafíos de segunda generación que padecen casi todos los programas de reestructuración” (Banco Mundial, 2004: 64). Uno de los ejes mencionados es el “balance entre la eficiencia económica y la equidad social”, y el último en mencionarse es la “protección a los consumidores” (Banco Mundial, 2004: 64).

En el reporte no se adelanta gran cosa en propuestas para el balance entre eficiencia económica y equidad social, lo cual quiere decir que la academia y la sociedad, censando la situación social del país, deben aprestarse a analizar el asunto en detalle para proponer una discusión sobre el problema.

En consecuencia, a manera de propuesta y como conclusión de las reflexiones anteriores sugiero, para Colombia, que se adelante, casi de manera inmediata, un trabajo empírico y teórico que evalúe las Leyes 142 y 143 y que proponga adecuaciones temporales o reformas radicales, buscando por un lado frenar el abusivo aumento de las tarifas residenciales y, por otro, garantizar la eficiencia y la sostenibilidad

---

29 Otros supuestos muy irrealizables, como son la ausencia de barreras a la entrada y a la salida y la ausencia de reacción de los agentes activos, complican aún más la solidez de la teoría como fuente de política económica.

económica de las empresas eléctricas y la sostenibilidad social del país. No se puede afirmar que se busca la cuadratura del círculo, pues hasta 1994, por ejemplo, EPM era sostenible económicamente (basta ver sus resultados financieros) y las tensiones sociales en la ciudad de Medellín eran mucho menores (recordar Gráfico 2).

Se puede adelantar una mirada teórica general alternativa como punto de partida: cuando se saca un promedio de costos y se aplica al total de la producción, este costo como tarifa, es el enfoque de los costos medios, y la viabilidad económica no corre mayor peligro. El asunto es que no hay capturadores de las rentas diferenciales (la diferencia entre el costo más bajo de generación –el hidráulico– y el más alto –el térmico). Estas rentas se diluyen a favor de los consumidores. El estado central, cuando cobra impuestos, actúa como un capturador de las rentas diferenciales, pagadas básicamente por los sectores más desprotegidos del país (estratos 1 al 3). En una sociedad de altos ingresos podría ser un recurso lícito que el estado (la administración central o las administraciones locales), tarifando con las herramientas neoclásicas, capturara las rentas diferenciales, pero en una sociedad con más de 25 millones de pobres no parece lógico cobrar al costo marginal que el conjunto de la sociedad no puede pagar.

El recurso al arsenal neoclásico, que es la panacea para los economistas liberales hoy al mando, es una tentación muy atractiva, pues el modelo básico del equilibrio general ha tenido una presentación matemática rigurosa, con hipótesis muy fuertes. No es el propósito de este trabajo romper lanzas sobre estos asuntos, pero la discusión emergerá cuando esta investigación se adelante, con tranquilidad pero también con rigor teórico.

Para terminar, habrá que anotar que es un asunto pendiente el examen de las posibilidades de expansión del sistema eléctrico colombiano con una reforma como la sugerida, y también lo es el examen de la expansión con el sistema actual, pues el único agente que invierte en ello es EPM, como se sabe un agente público, propiedad del Municipio de Medellín.



## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Carlos Guillermo 2002 *Geopolítica, crisis petrolera y privatización de rentas petroleras en Colombia* (La Habana) 5 al 7 de junio. Ponencia presentada en el Seminario REDEM.
- Ayala y Millán 2002 *La sostenibilidad de las reformas del sector eléctrico en América Latina. Las reformas en Colombia* (Washington: BID) mayo Informe de trabajo.
- Banco Mundial 2004 *Reforming Infrastructure, Privatization, Regulation and competition* (Washington).
- Cuervo, Luis Mauricio 2004 "Significado político e implicaciones sociales del actual modelo de prestación de servicios públicos domiciliarios en Colombia", en *Observatorio de la Economía Latinoamericana* N° 28, julio, <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/co/>>.
- Debreu, G. 1973 *Teoría del Valor. Un análisis axiomático del equilibrio económico* (Barcelona: Bosch editor).
- Departamento Nacional de Planeación 1991 *Estrategia de reestructuración del sector eléctrico* (Colombia).
- Ochoa, Francisco 2001 *Conferencia al gremio de los generadores colombianos* realizada en la Facultad de Ingeniería de la Universidad de los Andes el 8 de febrero.
- Fedesarrollo 2004 *Al rescate de la ley eléctrica de 1994*, Versión preliminar, 31 de mayo.
- Guerrien, B. 1997 *Dictionnaire d'Analyse Économique* (París: La Decouverte).

GERMÁN SÁNCHEZ DAZA\*

## LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA MEXICANA EN EL MARCO DE LA EVALUACIÓN DEL PATRÓN DE REPRODUCCIÓN NEOLIBERAL EN AMÉRICA LATINA

A PARTIR DE LA LLAMADA “década perdida”, América Latina y el Caribe inician un largo y doloroso proceso de reestructuración económica y social a fin de lograr su plena inserción en el nuevo patrón de reproducción capitalista mundial. Este proceso ha implicado tanto la apertura comercial como la privatización y la desregulación, así como una profunda transformación de la estructura productiva y sus bases de sustentación, todo ello en el marco de políticas macroeconómicas que han privilegiado la estabilidad monetaria, el balance fiscal “equilibrado” y el libre flujo de bienes y servicios.

La inserción de cada país de la región a dicho patrón ha transcurrido a lo largo de las décadas del ochenta y principios de la del noventa, de tal forma que para finales de esta se puede afirmar que el conjunto de la región latinoamericana y caribeña ha logrado avances importantes en la instauración de la reproducción basada en la integración global y en lo que se ha denominado como el nuevo paradigma tecnoeconómico. Sin embargo, se puede percibir que los resulta-

\* Investigador del Equipo de Estudios Industriales de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Puebla. Maestro en Ciencias Sociales por la misma Universidad. Actualmente trabaja en el ámbito de economía de la ciencia y la tecnología.

dos no han satisfecho del todo a los diversos actores y que aún queda mucho por hacer: cuando menos, se citan frecuentemente como indicadores de esto la inestabilidad del crecimiento y la gran polarización económica y social, que se ha profundizado.

En este contexto, el objetivo del artículo es hacer una revisión somera de las principales características de la estructura productiva mexicana en el marco de la implantación del patrón de reproducción neoliberal en América Latina y el Caribe. Para ello el trabajo está dividido en dos grandes apartados: en el primero, hacemos una breve presentación de los diagnósticos sobre la región elaborados por varios organismos internacionales discutiendo sus principales resultados<sup>1</sup>, y en la segunda parte se hace una caracterización de la economía mexicana ya insertada en el patrón neoliberal.

## LA EVALUACIÓN DEL CRECIMIENTO DE LARGO PLAZO Y LAS ESTRATEGIAS DE CRECIMIENTO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En los últimos años han proliferado los diagnósticos sobre el comportamiento de la economía de la región. En particular, los organismos internacionales han hecho públicos varios documentos en los que analizan el desempeño de las distintos países a partir de mediados de la década del ochenta con el objetivo de respaldar sus propuestas de política y orientar a los gobiernos para su implementación. Al hacer una revisión de sus estudios se puede observar la diferencia de criterios y de propuestas, existiendo un amplio abanico. A continuación reseñamos tres perspectivas que nos parecen bastante ilustrativas.

### CEPAL: UNA INTEGRACIÓN CON REZAGOS PENDIENTES

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), al evaluar las tendencias actuales de la economía mundial y poniendo como eje central su transformación de “un agregado de economías nacionales” a un conjunto de redes globales de mercados y producción que cruzan las fronteras nacionales”, identifica como rasgos básicos los siguientes:

---

<sup>1</sup> Debemos hacer la aclaración de que nos referiremos fundamentalmente a la parte relativa a los diagnósticos sobre la estructura productiva, dejando de lado las propuestas existentes en los diversos documentos, pues lo que nos interesa destacar es precisamente la visión que se tiene sobre los resultados del patrón neoliberal.

- *PÉRDIDA DEL DINAMISMO ECONÓMICO MUNDIAL*

Entre los indicadores más gruesos que cita están las tasas de crecimiento promedio anual del producto interno bruto (PIB) y del PIB per capita, las cuales, después de lograr sus máximos niveles durante el periodo 1960-1973, tienden a disminuir, de tal forma que si para este periodo ambos indicadores a nivel mundial habían alcanzado las tasas de 5,1 y 3,1% respectivamente, para el periodo 1990-2003 cayeron al 2,6 y 1,2%. Esta característica va acompañada de varios desequilibrios macroeconómicos en los países desarrollados (fiscales y comerciales) además de una fuerte caída en los niveles de inflación.

- *EXPORTACIONES CRECIENTES*

Durante los años recientes se da un fuerte crecimiento del comercio exterior. En particular, las exportaciones tuvieron una tasa anual superior al 7%, señalando que la explicación de este fenómeno se encuentra en la fuerte liberalización del comercio de manufacturas y de servicios y el aumento del comercio intrafirma –que a su vez es resultado del desarrollo de los sistemas de producción globales o integrados internacionalmente.

- *PROTAGONISMO GLOBAL DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES*

El desarrollo de las nuevas tecnologías y de las formas de organización empresarial (subcontratación, cooperación e integración vertical) permite el fortalecimiento de las empresas multinacionales (EM), dado que son ellas las que poseen las capacidades para generarlas y apropiarse de sus resultados. Una expresión de esto es el acelerado flujo de inversión extranjera, los intensos procesos de fusiones y adquisiciones. Ilustración del protagonismo de las EM son las ventas totales de las filiales en el mundo, que se duplicaron entre 1982 y 1990 y entre 1990 y 2003 se triplicaron. Algo similar pasó con sus activos totales, en tanto que en el empleo el crecimiento es bastante menor.

- *PREDOMINIO DEL CAPITAL FINANCIERO Y VOLATILIDAD DE LOS FLUJOS*

El desarrollo del capital financiero a través de sus diversas formas es una de las características centrales del periodo actual. Sin embargo, subrayan que hay una tendencia hacia su desvinculación de la economía real.

*- CONCENTRACIÓN DE LAS INNOVACIONES Y DEL PROGRESO TÉCNICO*

Uno de los ejes de la competencia actual es la capacidad para innovar, pero ésta se encuentra concentrada en los países capitalistas avanzados, aun cuando exista una alta tasa de difusión entre los países en desarrollo, limitando así sus expectativas para superar tal condición (CEPAL, 2004).

En este marco, el estudio mencionado hace una revisión de lo acontecido en América Latina y el Caribe (ALyC), señalando que se llevan ya cerca de tres décadas de reformas económicas e institucionales y que existe un conjunto de retos pendientes, resumiendo en tres grandes apartados el desempeño económico de la región. En primer lugar, la mayor apertura comercial: los países de la región se incorporan de manera creciente a la economía global a través de los procesos de liberalización comercial, elevando su índice de apertura del 7,8 en 1980-1983 al 18,9% en 2000-2003, siendo México uno de los países con mayores índices. Por lo demás, señala el documento, existe una fuerte relación entre el aumento de las exportaciones y el PIB. Sin embargo, como complemento, las importaciones crecen aun más, generando así un déficit comercial.

La segunda característica del desempeño de ALyC es el magro y volátil crecimiento económico. A pesar de que las reformas produjeron dos resultados macroeconómicos importantes –disminución del déficit fiscal y el control de la inflación– no se logró un mejor desempeño económico ni tampoco se logró una tasa de inversión fuerte<sup>2</sup>. Al respecto se pueden observar los datos del crecimiento del PIB. Para el periodo 1991-2003, si bien es similar al promedio mundial, su dispersión es el doble, lo que muestra la enorme volatilidad existente en la región, que a su vez está vinculada con el movimiento de capitales. El otro elemento que refiere es fundamental: el pobre desempeño del coeficiente de inversión fija, que si bien había crecido ligeramente hasta 1997, en los últimos años disminuyó por debajo de lo logrado a inicios de la década del noventa (a su vez inferior a lo alcanzado en

---

2 “En realidad, el modelo de gestión macroeconómica que logró avances tan significativos en esos frentes, ha sido también parcialmente responsable de la elevada sensibilidad de las tasas de crecimiento económico a las corrientes de capitales externos, de algunos rasgos indeseables del proceso de reestructuración productiva y de la alta propensión a las crisis bancarias nacionales en varios países. En realidad, como sostiene Stiglitz, uno de los efectos principales de las reformas económicas ha sido la instauración de desestabilizadores automáticos, que se vinculan con los déficit y las relaciones entre activos y pasivos privados y no sólo del sector público” (CEPAL, 2004: 71).

décadas pasadas). Finalmente señala que la productividad total de los factores tuvo una tasa de crecimiento media de 0,2%, muy por debajo de lo logrado en periodos anteriores (de 1950 a 1980 fue de 2,1%).

El aumento de la heterogeneidad estructural es la tercera y última característica. Desde el punto de vista de la CEPAL el periodo 1991-2003 constituye una “etapa de transición estructural”, en la cual “si bien durante el proceso de transición surgieron nuevas actividades, en lo esencial no predominó la creación de una nueva estructura productiva, sino más bien la destrucción inicial del segmento más frágil de la base productiva preexistente” (CEPAL, 2004: 75). En términos de la productividad ubica dos patrones de comportamiento sectorial, por un lado la convergencia entre los sectores agrícola y el no agrícola (Argentina, Chile y Uruguay), y por el otro la elevación del primero con disminución en el segundo (países andinos y centroamericanos excepto Costa Rica, Brasil, Colombia, México y Venezuela están cercanos a este segundo patrón). Los índices de productividad varían por ramas y estratos de empresas, siendo las que están más vinculadas a la frontera tecnológica y a las grandes empresas las que tienen mejores comportamientos.

Respecto a las grandes empresas, se aprecia una fuerte participación de las que son filiales de las EM.

En este marco, entre las orientaciones centrales de la CEPAL está la revaloración de los logros, la identificación de los rezagos y la sustitución de la visión imperante por una que conjugue un funcionamiento adecuado del mercado y una participación activa del estado: “Con este objetivo se hace necesario sustituir la visión que orientó las reformas económicas, y que se resume en el concepto de ‘más mercado y menos Estado’, por una visión que apunte a ‘mercados que funcionen bien y gobierno de mejor calidad’. Este nuevo enfoque, que impone la adopción de políticas públicas activas, capaces de superar tanto las fallas del mercado como las del gobierno, puede ser más ‘amigable’ con el mercado que la visión predominante que motivó las reformas iniciales” (CEPAL, 2004: 16).

#### UNCTAD: LA DESINDUSTRIALIZACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En su Informe sobre el Comercio de 2003, la UNCTAD (siglas en inglés de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) aborda el problema de la acumulación de capital y el crecimiento económico, partiendo de la propuesta de que existe una rela-

ción estrecha y complementaria entre acumulación, estructura económica y progreso tecnológico, siendo la base para la elevación de la productividad, el mejoramiento de los niveles de vida y la integración efectiva en la economía internacional (UNCTAD, 2003: 77-78). En este sentido, después de ilustrar cómo los países de América Latina y el Caribe durante el periodo previo a 1973 habían tenido un crecimiento similar a los países del Asia oriental, se plantea cómo sin embargo, posteriormente a ese año, se dan tendencias que los ponen por debajo de estos. Por lo anterior, desde su punto de vista, está nuevamente en debate el tema de la inversión y la estrategia de desarrollo, puntualizando que una relación directa y automática entre apertura y crecimiento económico no se ha demostrado como concluyente. Comparando las experiencias asiática, china y latinoamericana, ubica el importante papel de las políticas dinámicas y sus efectos sobre las capacidades productivas.

Para el caso de ALyC concluye que en los últimos cuarenta años la relación entre inversión y crecimiento no ha sido eficaz: “Pese a las extensas reformas orientadas al mercado, destinadas a mejorar la asignación y el uso de los recursos, cada punto porcentual de aumento de la formación bruta de capital estuvo asociado a un crecimiento de la renta más lento en los años noventa que en los decenios de 1960 y 1970” (UNCTAD, 2003: 84).

El análisis de la inversión y la formación bruta de capital, desde el punto de vista de su origen y sus componentes, encuentra que tanto en los países de África como en los de América Latina ha habido una disminución de los coeficientes de inversión, vinculados con la retracción de la pública y el aumento de la extranjera (dirigida hacia las privatizaciones). La débil recuperación económica de América Latina está relacionada con un aumento en la inversión en sectores como la vivienda, que tienen menos impacto sobre la estructura productiva. A diferencia de los países asiáticos, la inversión extranjera directa (IED) en ALyC no ha mejorado el nivel de las composiciones de la inversión productiva. Este conjunto de conclusiones lleva a afirmar a la UNCTAD que es necesario valorar las estrategias adoptadas.

Ahora bien, al revisar el cambio en la composición productiva de los países latinoamericanos, encuentra que hay una relación entre la caída del sector manufacturero –en términos del valor agregado– y la disminución de la inversión; asimismo, identifica dos comportamientos en relación a las exportaciones manufactureras, uno en el cual estas caen o se estancan (en términos de su peso porcentual en el

PIB), y otro en el que se elevan. En este último hay un subgrupo que tiene una alta tasa de crecimiento debido a su vinculación con actividades de montaje intensiva en trabajo, destacándose México.

Este proceso, que denomina como de “desindustrialización” en la mayoría de los países de la región, ha conducido hacia dos patrones de especialización industrial: por un lado, países que han desarrollado industrias de montaje especializadas, vinculadas a las exportaciones, fundamentalmente a EE.UU. Los ejemplos son México y los países centroamericanos. Por el otro, los países que han ampliado las manufacturas basadas en la utilización de recursos naturales y aumentado la intensidad de capital en ellas. En ambos caso, concluye, existe un bajo valor agregado, con poca capacidad para generar e incrementar las capacidades tecnológicas de los países y así elevar su productividad y competitividad.

#### CUADRO 1

*FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO EN DETERMINADAS ECONOMÍAS Y REGIONES EN DESARROLLO 1970-2000 (EN PORCENTAJE DEL PIB)*

	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000
<b>América Latina</b>	24,0	26,0	21,7	19,1	19,0	20,0
<b>Asia</b>	19,3	22,7	23,5	24,7	29,0	29,5
<b>Asia, excluida China</b>	17,7	21,2	22,2	23,4	28,4	27,0
<b>África subsahariana</b>	23,3	24,6	21,3	17,9	17,1	17,2

Fuente: UNCTAD, (2003: 85).

La conclusión que obtienen es contundente: “En general, la experiencia de América Latina no respalda el razonamiento en que se fundamentó el nuevo enfoque de las políticas económicas, a saber, que una estrategia de crecimiento basada en la sustitución de las importaciones se podría reemplazar eficazmente por una estrategia de crecimiento hacia afuera simplemente eliminando la inflación y abriendo los mercados al comercio exterior y a las corrientes de inversión a fin de elevar la eficiencia y acelerar el crecimiento mediante una rápida acumulación de capital, un cambio estructural y un aumento de la productividad” (UNCTAD, 2003: 176).



## ONUDI Y BANCO MUNDIAL: PROFUNDIZACIÓN DEL PROCESO Y COMPLETAR LAS ESTRATEGIAS

Por su parte la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), en su Informe sobre el Desarrollo Industrial 2002-2003, propone que lo fundamental para el desarrollo industrial es la capacidad para competir, bajo el supuesto de apertura de mercados, políticas macroeconómicas de estabilización y de reformas institucionales.

Específicamente plantean que la competitividad se logra a partir de fomentar la capacidad y aumentar la productividad mediante la innovación y el aprendizaje concertados.

Entre las tendencias que encuentra su análisis del periodo de 1980 a 2000 destacan:

- una mayor participación en el valor agregado manufacturero mundial de los países en desarrollo, pasando del 14 al 24% en esos años, aun cuando destaca que la participación entre ellos es cada vez más desigual, dado que el éxito se concentra en unos cuantos países;
- la estructura de la manufactura cambió de actividades basadas en recursos naturales y de baja tecnología hacia las de media y alta tecnología;
- en términos de regiones, Asia Oriental ha sido uno de los motores del crecimiento industrial reciente, en tanto que la gran perdedora ha sido Latinoamérica: la primera eleva su participación en el valor agregado manufacturero (VAM) mundial del 4,1 al 13,9%, mientras que la segunda cae del 6,7 al 5,2%<sup>3</sup>.

A fin de evaluar el desempeño industrial de los países y ubicar sus determinantes, elaboran un índice (reformulado en su Informe 2004) que tiene como variables: el valor agregado manufacturero (VAM) per capita; las exportaciones de manufacturas per capita; la intensidad de industrialización, que considera el peso del VAM en el PIB y la participación de las actividades de mediana y alta tecnología en el VAM; la proporción de productos de mediana y alta tecnología en las exportaciones manufactureras y de estas en el total de exportaciones.

---

3 En estos dos casos se proporcionan los datos de Asia Oriental excluyendo China, y de América Latina y el Caribe excluyendo México. Para 1980 participan con el 2,7 y 5,6, y para 2000 6,8 y 4%, respectivamente.

El llamado Índice de Rendimiento Industrial Competitivo (RIC) busca medir la capacidad de un país para producir manufacturas de forma competitiva. Desglosando los determinantes de dicho rendimiento, denominadas en el Informe “fuerzas motrices”, se ubican las directamente vinculadas a él, de tal forma que se encuentran las debilidades mayores de cada uno de los países y, por tanto, las políticas a seguir, siempre en el marco señalado anteriormente: aptitudes (educación secundaria y terciaria), esfuerzo tecnológico (actividades en investigación y desarrollo tecnológico), inversión extranjera directa del exterior, regalías y pagos en concepto de servicios técnicos en el extranjero y, finalmente, infraestructura moderna. Es claro que en cada uno de esos rubros los países latinoamericanos muestran bajos índices y en un amplio espectro.

CUADRO 2

*ÍNDICE DE RENDIMIENTO INDUSTRIAL COMPETITIVO, VARIOS PAÍSES*

Posición 2000	País	2000	1990	1980
1	Singapur	0,833	0,772	0,683
2	Irlanda	0,738	0,530	0,426
3	Suiza	0,717	0,748	0,758
4	Finlandia	0,648	0,561	0,519
5	Suecia	0,633	0,611	0,604
6	Japón	0,615	0,661	0,585
7	Alemania	0,594	0,683	0,658
11	EUA	0,517	0,504	0,489
18	Canadá	0,472	0,455	0,440
24	China	0,379	0,323	0,240
26	México	0,375	0,297	0,282
31	Brasil	0,324	0,321	0,310
32	Costa Rica	0,318	0,187	0,188
37	Argentina	0,294	0,272	0,281
44	<i>Barbados</i>	0,249	0,251	0,296
45	El Salvador	0,247	0,218	0,186
50	<i>Uruguay</i>	0,230	0,246	0,219
53	<i>Trinidad y T.</i>	0,217	0,170	0,209
58	<i>Dominica</i>	0,200	0,193	0,215
59	Guatemala	0,200	0,193	0,184
61	Colombia	0,199	0,189	0,179
64	<i>Chile</i>	0,191	0,186	0,196
65	<i>Perú</i>	0,187	0,169	0,238

CUADRO 2 - CONTINUACIÓN

Posición 2000	País	2000	1990	1980
66	Venezuela	0,187	0,187	0,154
67	<i>Bolivia</i>	0,181	0,136	0,176
75	Honduras	0,144	0,102	0,091
76	<i>Ecuador</i>	0,137	0,117	0,155
78	<i>Jamaica</i>	0,137	0,144	0,141
80	<i>Haití</i>	0,132	0,183	0,149
84	<i>Panamá</i>	0,121	0,141	0,117
85	Nicaragua	0,117	0,114	0,105
86	Paraguay	0,117	0,101	0,102

Fuente: UNIDO, (2004).

En el análisis del Índice se explica que pareciera que el principal factor para el éxito industrial es la capacidad de exportar a través del vínculo con las cadenas globales de valor. Hay dos formas de hacerlo: desarrollando capacidades locales o atrayendo la IED orientada a la exportación (integrándose a las cadenas mundiales de valor y tomar tareas intensivas en trabajo). En ocasiones dichas formas han sido alternativas (Corea y Taiwán o Malasia), o bien combinadas.

Finalmente, al considerar las “fuerzas motrices” para medir su impacto, se ratifica la extrema concentración de la creación tecnológica; la desigual, pero que va mejorando, transmisión tecnológica; y la no tan lejana perspectiva de adoptar y adaptar nueva tecnología. Las propuestas derivadas del estudio son la elaboración de estrategias que permitan desarrollar las capacidades tecnológicas de los países y de las empresas tomando en cuenta las cadenas de valor mundial, la IED y el aprendizaje interno<sup>4</sup>.

Del Índice de Rendimiento se señala la estabilidad de las clasificaciones de los países y la excepción de “grande saltos”, relacionados con la participación en las redes de producción integradas globalmente y que, en términos generales, no siguieron las políticas emanadas del Consenso de Washington. La conclusión es que “un factor a desta-

---

4 Matizando este planteamiento y considerando los resultados anteriores, Lall subraya más claramente que el patrón exportador y de alta tecnología en los países en desarrollo está concentrado en unos cuantos países, concluyendo que “así, la liberalización y la globalización conducen a barreras más altas que bajas para que nuevos competidores entren en las actividades avanzadas” (Lall, 2003: 60).

car en América Latina es que gran parte de la IED reciente, salvo la de México y Costa Rica, se ha destinado a actividades basadas en recursos y a servicios y no a la manufactura de exportación. Esto significa que la región no se ha integrado a las dinámicas cadenas de valor; su rezago en electrónica es realmente asombroso” (ONUDI, 2002: 69).

En esta perspectiva, el Banco Mundial (2002) analiza la situación de América Latina y el Caribe desde el ámbito de los problemas del crecimiento económico, partiendo de la propuesta de que las diferencias (brechas) entre los países en términos de productividad y niveles de ingreso son explicadas por la educación y la tecnología –que tienen una interacción muy importante.

A partir de este planteamiento, el documento citado explica que la brecha de productividad de los países de la región con respecto a los más desarrollados se ha ampliado, y que esto obedece no sólo a los rezagos existentes en educación y tecnología, sino a la falta de sincronía al enfrentarlos: “La experiencia de países en América Latina y en todo el mundo parece sancionar a aquellos países que intentan reducir las brechas de educación y tecnología de una manera no sincronizada, condenándolos a un crecimiento económico bajo o errático” (Banco Mundial, 2002: 3). Por lo anterior, plantean que es necesario aplicar políticas sincronizadas. En el caso de la educación proponen poner el acento en la educación secundaria y la capacitación, en tanto que “la prioridad de la política tecnológica en la mayoría de los países de ALyC es la adopción y adaptación de tecnologías procedentes del extranjero: la apertura hacia el comercio exterior, la inversión y la tecnología ayudará a los países a desarrollar sus propias capacidades tecnológicas. Para esto último, el sistema de innovación de un país debe ser congruente y contar con un sistema de incentivos ordenado” (Banco Mundial, 2002: 5).

Añaden que hay que “economizar” los esfuerzos en investigación y desarrollo tecnológico y que debería aumentar la innovación del sector privado, señalando que el fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual y los incentivos para promover la investigación en el sector privado pueden ser los mecanismos adecuados para ello. Otro elemento que recomiendan es el fomento de las redes, promoviendo los vínculos entre las universidades y la industria.

En otro documento del Banco Mundial (Lederman et al., 2003) se analizan el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y sus efectos sobre México, a fin de obtener lecciones para los países latinoamericanos en la perspectiva del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Un elemento destacado es que el

sector manufacturero mexicano había elevado su productividad total de los factores de un 5,5 a 7,5%, por lo que se concluye que, suponiendo el efecto positivo del comercio con EE.UU. y Canadá, el tratado de libre comercio había tenido como consecuencia para México un proceso de convergencia con estos dos países.

De esta forma argumentan que el TLCAN había ayudado a la economía mexicana para generar un proceso *catching up* en términos de innovación y progreso tecnológico de sus “socios comerciales”. Sin embargo, el problema está en que tiene bajos niveles de gasto en investigación y desarrollo y actividad de patentamiento, además de que su sistema de innovación es ineficiente. Por ello, afirman que el TLCAN no es suficiente, y que se requiere un cambio institucional que le permita a México lograr los niveles de desarrollo y crecimiento de los países exitosos, como Corea.

La conclusión principal del informe sobre el TLCAN es que ha acercado a México a los niveles de desarrollo de sus socios comerciales. Entre sus conclusiones están: “Un ALCA diseñado sobre los lineamientos del TLCAN ofrecerá nuevas oportunidades de crecimiento y desarrollo en ALyC, especialmente si se logran mejorar algunos aspectos del TLCAN, tales como las distorsionantes reglas de origen y el uso de los aranceles compensatorios y medidas *anti-dumping*. No obstante, para aprovechar estas oportunidades se requieren reformas de políticas y reformas institucionales sustanciales en la mayoría de los países” (Lederman et al., 2003: 2).

Como puede observarse, los planteamientos que hemos resumido tienen un denominador común –encontrar que el comportamiento económico de ALyC no ha sido el esperado–, difiriendo en relación a las causas y la brecha que hay en relación al potencial que debió lograrse. Si bien los datos referidos suelen ser similares, la interpretación varía, lo cual a su vez muestra las visiones sobre el funcionamiento económico y sus resultados sociales. Obviamente, las recomendaciones de política serán bastante diferentes.

En este sentido, y tomando en cuenta ese denominador común, lo que estamos encontrando es la existencia de un debate sobre las políticas aplicadas y sus resultados; una evaluación del funcionamiento de la estructura productiva en el patrón de reproducción neoliberal, en el que se pueden identificar distintas posiciones, desde aquella que reconoce problemas estructurales e institucionales, pero remediabiles en la medida que se siga con la política económica neoliberal y se profundicen las reformas de segunda generación (el caso del Banco

Mundial y de ONUDI), hasta aquella que señala que es necesario revalorar toda la estrategia de crecimiento y ubicarla en relación a la teoría del desarrollo –la posición de UNCTAD.

Este debate se da entre las instituciones internacionales, detrás de las cuales existen afinidades e identidades con determinados marcos teóricos. Sin embargo, los gobiernos de la región hasta hace poco se mantenían más bien al margen y fieles a los lineamientos neoliberales emanados por las instituciones financieras y comerciales hegemónicas (FMI, Banco Mundial, OMC, etc.). Es a partir de la reciente crisis argentina y del ascenso de gobiernos más críticos –Venezuela, Argentina y Brasil– que se puede hablar de una participación gubernamental en el debate.

Esto no implica que al interior de cada país no existan críticas o visiones alternativas. Por el contrario, en cada uno de ellos el patrón de reproducción ha sido cuestionado tanto en los ámbitos académicos y políticos como en el social; en especial, en este último, a partir de los movimientos de resistencia que han surgido como respuesta a sus funestas y fatales consecuencias. Sin embargo, son visiones subordinadas, predominando la aceptación y promoción de políticas que fortalecen al patrón neoliberal en su acepción más lineal.

Nos parece que es fundamental participar en la evaluación más crítica del patrón de reproducción neoliberal, de sus tendencias y consecuencias de corto y largo plazo, en los ámbitos económicos y sociales, a fin de contribuir en la construcción de una visión alternativa. En este contexto, pasamos a hacer una revisión de cómo se ha instaurado dicho patrón en el caso mexicano.

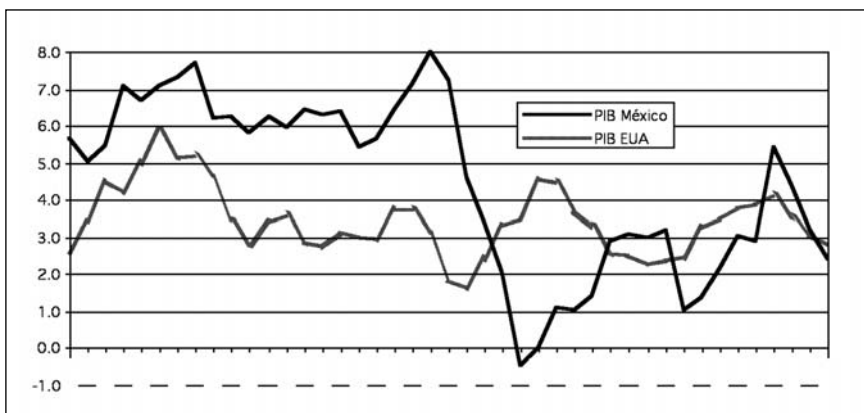
## EL DESEMPEÑO ECONÓMICO DE MÉXICO EN EL PATRÓN NEOLIBERAL

### COMPORTAMIENTO ECONÓMICO Y CAMBIO ESTRUCTURAL

En el Gráfico 1 presentamos el comportamiento del PIB de México y EE.UU. desde 1961 a 2003 en términos de tasas de crecimiento anual (promedio móvil quinquenal). Allí se pueden apreciar claramente las rupturas de largo plazo, es decir, parte del periodo del patrón de reproducción de posguerra, su crisis y el despliegue del patrón neoliberal. De este último se distinguen dos ciclos. Entre ambos países hay diferencias en términos de intensidad y el momento en que ocurre cada uno de los acontecimientos. Sin embargo, las tendencias son similares. Nos interesa destacar que durante el patrón anterior el PIB de

México tenía tasas superiores a las de EE.UU., en tanto que a partir de mediados de los ochenta se da lo contrario. Otro elemento central es que se da una mayor sincronía entre ambas economías a partir del presente modelo<sup>5</sup>.

GRÁFICO 1  
*PIB MÉXICO Y EUA, TCA (MEDIA MÓVIL QUINQUENAL)*



Fuente: elaborado con base en INEGI (2004a) y BEA (2004).

No nos detendremos en los dos primeros periodos. Sólo recordaremos que durante el patrón anterior México logró el desarrollo de una estructura económica basada en la manufactura, en especial en la producción de bienes de consumo final e intermedios, con una fuerte alianza entre el capital local y el trasnacional –sobre todo con el estadounidense, que logran estructurar fuertes grupos financiero-industriales. Al mismo tiempo, la productividad y los salarios reales logran un fuerte incremento. Por el contrario, uno de los sectores con mayor deterioro será el agrícola, que desde mediados de los sesenta entra en una crisis, afectando así el bienestar de la población rural (ver al respecto Huerta, 1986).

<sup>5</sup> Al calcular el coeficiente de correlación entre el comportamiento de ambos indicadores encontramos que durante los periodos de crisis el coeficiente es muy bajo –décadas del setenta y ochenta–, en tanto que en los de crecimiento es mayor. Sin embargo, se puede observar que durante la década del noventa logra niveles muy altos. Así, en 1961-1970 el coeficiente tiene un valor de 0,27; para 1991-2000 se eleva a 0,36; y para 1995-2003 llegó a 0,66. Como veremos posteriormente, esto será un indicador del aumento de las exportaciones de México hacia su vecino del Norte y de su grado de dependencia. En relación a esta “sincronía” se puede consultar el artículo de Castillo et al. (2004).

Hacia principios de la década del ochenta entra en crisis la economía mexicana: se trata del agotamiento de una forma específica de reproducción económica y social, que implicó una disminución en la productividad, la rentabilidad del capital y las formas de gestión estatal (de la Garza et al., 1988). Así, entre 1978 y 1981 se pueden citar como indicadores de esa crisis un crecimiento económico promedio de 9,2%, una tasa de inflación creciente –superior a 20%, déficits en cuenta corriente y fiscal y una elevada deuda pública– que representaban el 5,3, el 9,7 y el 35,5% del PIB respectivamente, y una alta concentración de las exportaciones en el sector petrolero.

La salida a la crisis será la imposición de un nuevo patrón de reproducción que implicará una profunda reestructuración productiva y una recomposición de valorización del capital e incluirá los siguientes procesos (ver Clavijo y Valdivieso, 2000), las famosas reformas neoliberales:

- *liberalización comercial*: México ingresa al GATT en 1985, además de que el arancel promedio disminuye –en 1980 era del 22,8, en 1985 de 28,5, en 1987 de 11,8 y para 1990 de 12,5%. Asimismo se promueven las exportaciones y la firma de acuerdos comerciales. En 1993 se firma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte;
- *liberación financiera interna*: se liberan las tasas de interés y el encaje legal, disminuye la regulación en el sistema financiero, y se generan cambios institucionales;
- *apertura de cuenta de capitales*: liberalización para el acceso y protección de la inversión extranjera. Se la permite como inversión en cartera en 1989. Se redefinen las áreas de restricción para la inversión directa (por ejemplo, se le permite acceso a la petroquímica). Esto acontece en 1993, previo a la firma del TLCAN;
- *privatización*: este es un proceso intenso. Para 1983 había 1.155 empresas, en 63 ramas con el 18,5% del PIB y el 10% del empleo, para 1988 se redujeron a 661, y seis años después a 258;
- *reforma tributaria*: se lleva a cabo a partir de 1989. Se puede destacar que el impuesto sobre la renta de las empresas cayó de 42 a 35% en 1993 y luego al 34%, en tanto el impuesto a las personas físicas disminuyó del 50 al 35% en 1989 y al 34% en 1993. Se amplió la base gravable y hubo simplificación administrativa;



- *desregulación*: se modificaron varias reglamentaciones relativas a transporte, telecomunicaciones, inversión extranjera, manufactura, etcétera. Se crearon la Comisión Federal de Competencia y la Comisión Federal de Telecomunicaciones a fin de vigilar el adecuado funcionamiento de los mercados.

Estos cambios institucionales tenían como base una política económica estabilizadora, que tenía como objetivos centrales mantener los equilibrios fiscal, externo y de precios, cuestiones que se logran a partir de finales de la década del ochenta. Ahora bien, estos cambios y la aplicación de las políticas seguidas conducirán a la economía mexicana hacia una modificación sustancial, por un lado hacia el predominio del capital financiero internacional y a una profunda internacionalización de su economía, y por el otro a una fuerte tendencia de polarización económica y social. Veamos algunos indicadores de estos cambios.

#### INESTABILIDAD E INEFICIENCIA DEL CRECIMIENTO

De acuerdo con el Gráfico 1, se puede observar que hay dos ciclos muy marcados. El primero se inicia en 1987 y termina en 1994; se caracteriza por un lento crecimiento, con tasas promedio anuales del 2,8%, logrando su máximo entre 1989 y 1991. Se puede decir que durante todo este ciclo se expresan los primeros resultados de la inserción. Por un lado aumentó el grado de apertura de la economía, pasando del 25,5 al 39,5% (exportaciones más importaciones en relación al PIB). Igual situación ocurre con la inversión extranjera –para 1993 ya representa el 8,2% del PIB; sin embargo, la inversión en cartera (es decir especulativa) era el 7,1% del PIB, tendencia surgida tres años antes y que sería una de las causas de la crisis financiera de 1994-1995. Durante este periodo se genera un nuevo sector financiero que es altamente especulativo y sin mayor capacidad (ni interés) de servir como financiador del sector productivo.

Ya en el segundo periodo, la apertura y el flujo de inversión extranjera se acentúan. Si bien la tasa de crecimiento promedio anual del PIB entre 1996 y 2000 es superior al auge anterior, el tiempo es menor, sólo de cinco años, pues a partir de este último año nuevamente la economía mexicana entra en crisis, en esta ocasión en virtud de la caída de la estadounidense y, por tanto, de la demanda de importaciones. En promedio, de 1987 a 2004 la tasa de crecimiento anual es de 2,7%, muy inferior a la alcanzada en la época del patrón de reproducción basado en el mercado interno. Entonces, resumiendo, se tiene

bajo crecimiento y ciclos más cortos, lo cual nos hace ver la fragilidad del modelo instaurado.

En esta perspectiva, el sector externo se convertirá en el eje central de crecimiento, de tal forma que según los cálculos del INEGI, si en 1989 las exportaciones significaron el 18,7% del crecimiento del PIB, para 2000 ya eran el 80%, cayendo el consumo final (y en especial el del gobierno) y en menor medida la formación bruta del capital fijo (INEGI, 2004a). En este lapso se consolida la composición de estas exportaciones: se concentran en el sector manufacturero –en las ramas automotriz, electrónica, del vestido– y maquilador.

Aunado a lo anterior, este crecimiento no logra generar la cantidad de empleo requerida. Si bien los datos de desempleo son muy bajos (ha variado entre el 2 y el 4% de la PEA), se puede observar que en términos reales los desocupados tienen una tendencia creciente, y en su caso el empleo informal va ganando cada vez mayor peso. Al respecto podemos mencionar que la “tasa de ocupación parcial y desocupación” (que incluye a los que laboraron menos de 15 horas a la semana y los desempleados) representaba en 1992 el 6,6% de la PEA, llegando a 10,8 tres años después y cayendo al 5,6% en 2000, para después volver a aumentar. Otro indicador del deterioro del empleo es que los establecimientos que tienen de uno a cinco trabajadores –básicamente autoempleo y negocios familiares– concentraban ya el 44,6% de la PEA en 1996, y para 2003 el 43,9%, además de que en los últimos años la creación de empleos se da en sectores como la construcción y el comercio, que tienen alta inestabilidad, baja remuneración y pésimas condiciones laborales (cálculos a partir de INEGI, 2004b).

#### REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA: MODERNIZACIÓN Y PRODUCTIVIDAD SEGMENTADA

A partir de 1985, con la apertura comercial, se da un acelerado proceso de reestructuración de la economía mexicana que estará orientado por la creciente importancia del mercado externo y, por tanto, la necesidad de elevar la competitividad y productividad. Así, entre las ramas más dinámicas están las vinculadas con el sector exportador –entre ellas se destacan las vinculadas al sector automotriz, al eléctrico-electrónico, y las frutas y legumbres (resultados obtenidos a partir de los datos de INEGI, 2001a y 2003a). Por el contrario, entre las ramas que pierden importancia se encuentran la mayor parte del sector primario, las vinculadas con los bienes de consumo y

la de bienes intermedios, que habían sido fundamentales en el patrón de reproducción anterior.

En cuanto al empleo, si bien se destacan por su dinamismo varias de las ramas exportadoras mencionadas (electrónica, carrocerías), la del vestido es una de las que tiene mayores tasas de crecimiento, junto con la construcción. En particular, esta adquiere durante el periodo un fuerte peso, pues pasa de generar el 8,1 al 12,4% del empleo total entre 1988 y 2000. Por el contrario, las ramas expulsoras de mano de obra en términos absolutos son las agromineras, las manufacturas de alimentos y de bienes intermedios. Es necesario señalar que si bien las ramas dinámicas han sido las vinculadas al sector externo, ellas se caracterizan por tener un bajo peso en el valor agregado y en el empleo, en su conjunto menos del 10%. Paradójicamente, son los servicios y el sector agrario los que han absorbido el peso de la generación de esas dos variables<sup>6</sup>.

En esta perspectiva, un papel central dentro del sector exportador es la maquila, es decir, las empresas subcontratadas, que forman parte de las cadenas productivas mundiales: estas elevaron su empleo entre 1990 y 2000 de 451 mil a 1 millón 291 mil, elevando su participación del 1,7 al 40% del empleo total, y del 13,7 al 31,5% del empleo manufacturero<sup>7</sup>.

En términos de empresas, se puede observar que para 2000 sólo el 8,3% eran exportadoras y el 7,3% tenían capital extranjero, concentrando el 24 y 23,2% del empleo total (datos calculados a partir de la información de Secretaría Economía, 2004). Si bien no se tienen datos sobre la producción de las empresas con capital extranjero, sí se puede estimar que esta ya representaba más del 35%. Por lo demás, el carácter oligopólico de la economía se ve reflejado en la industria manufacturera, donde al menos hasta el año 2000 el 1,3% de las empresas concentraba el 45,9% del empleo. Si tomamos en cuenta los últimos datos censales, correspondientes a 1998, tenemos que 1.374 establecimientos (el 0,4% del total) concentraban el 49% de los activos, el 34% del personal ocupado y el 48,6% de la producción (INEGI, 2001b).

---

6 Un análisis más detallado de las características del empleo en el actual modelo de reproducción lo realiza Dussel (2003).

7 En este sentido, Capdevielle ha mostrado que no es sólo la industria maquiladora la que se enlaza a las cadenas globales, sino que son en su conjunto las ramas más dinámicas las que se insertan en ella, al margen del régimen fiscal en que se ubiquen (Capdevielle, 2003).

Ahora bien, si consideramos la inversión productiva, se pueden plantear dos elementos centrales, por un lado la baja tasa de acumulación del patrón actual, y por el otro la modernización segmentada de la planta productiva. La formación bruta de capital no ha rebasado en todo el periodo el 20% del PIB; en promedio ha estado en el 18%, contrastando con periodos anteriores en que había sido superior; pero además se puede observar que menos de la mitad de esa inversión ha sido hecha en la adquisición de maquinaria y equipo.

Esto último nos muestra que sólo una parte de la planta productiva se ha estado modernizando, y se ha demostrado que es pequeño el núcleo de empresas que han logrado desarrollar capacidades competitivas basadas en tecnología moderna (de la Garza et al., 1998).

En este sentido, al analizar el comportamiento de la productividad laboral se puede observar que a nivel general se ha elevado, con una tasa promedio anual del 1,12% entre 1988 y 2000. Sin embargo, entre las ramas que tienen mayores incrementos están algunas de las exportadoras –vehículos automotores, electrónicos– y varias de las que hemos detectado como expulsoras de mano de obra –las extractivas y las de bienes intermedios. Si además consideramos, para el caso de la manufactura, que sólo son tres ramas exportadoras las que han elevado el valor de sus activos fijos netos, podríamos plantear que la productividad se eleva a partir de una segmentación de la estructura productiva en la cual sólo algunas ramas la elevan con base en la modernización tecnológica y otras a partir de un mayor uso de la mano de obra. Esto mismo se encuentra al analizar la participación de los salarios en el valor agregado.

#### CONSOLIDACIÓN DE LOS BENEFICIOS DEL CAPITAL CON SEGMENTOS DE POBLACIÓN CONDENADOS A LA MISERIA

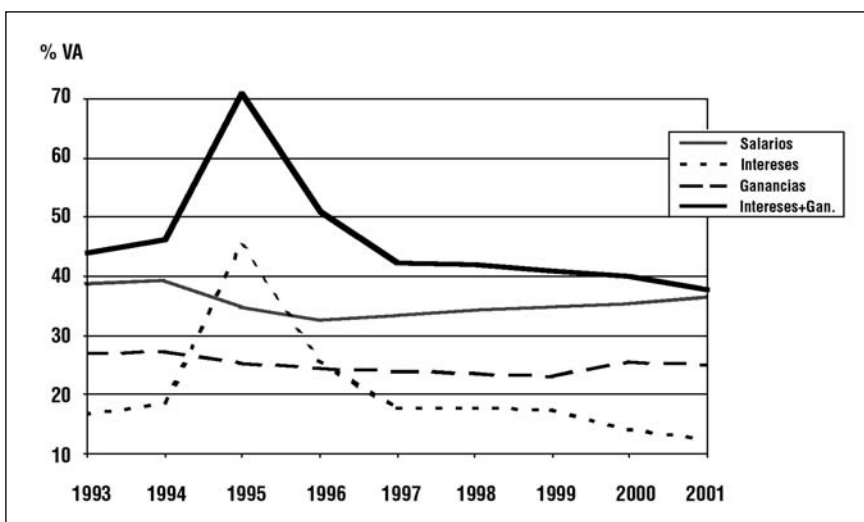
Hemos mencionado que el patrón actual es altamente especulador y que se ha privilegiado tanto al capital financiero como al extranjero. En primer lugar, debemos destacar las altas tasas de interés que tienen como objetivo la atracción de este último, contribuyendo así a una alta rentabilidad del sector financiero y yendo en detrimento del capital productivo. Durante el periodo las tasas de interés reales en México han estado por encima de las de EE.UU. El caso extremo fue 1993, en que estuvieron en 9,2 y 0,5% respectivamente<sup>8</sup>.

---

8 Se refiere a la tasa de interés real a 28 días de papel comercial (INEGI, 2004b).

En segundo lugar, el Gráfico 2 nos muestra una aproximación a la distribución del valor agregado para el periodo 1993-2001. Se aprecia una pequeña recuperación de la masa salarial hasta antes de la crisis de 1994-1995. Sin embargo, esta vuelve a hacerla caer en poco más de cuatro puntos porcentuales del valor agregado en tan sólo un año; no logra recuperar su nivel hasta el último año de información disponible. Por el contrario, la masa de ganancia se eleva hasta el 70,1% del valor agregado en 1995, siendo el capital financiero el que mayor beneficio obtiene, pues los intereses llegan a representar en este año el 44,7% (cálculos a partir de INEGI, 2001c y 2003b).

GRÁFICO 2  
*DISTRIBUCIÓN DEL VALOR AGREGADO, 1993-2001*



Fuente: elaborado con base de INEGI (2003c).

Por lo demás, se puede constatar que el salario real ha tenido un comportamiento cíclico, pues si bien durante los primeros años tuvo una ligera recuperación –entre 1987 y 1994 se incrementó en un 44,7%– con la crisis financiera de diciembre de este año cae al mismo nivel de 1987 y sólo volverá a recuperarse ocho años después. Sin embargo, hay que considerar que el salario real había caído en más de un 60% entre 1977 y 1987; de hecho, lo que se puede postular como tesis es que el salario en el patrón actual es mucho más sensible al ciclo económico, esto es ocasionado por las políticas de flexibilización.

En términos generales, pareciera que durante el periodo hay una tendencia a cerrar la brecha entre los salarios más bajos y el salario promedio. Sin embargo, pese a esto, para 2000 se tenía que la población ocupada que no tenía ingresos o que los tenía pero inferiores a dos salarios mínimos representaba el 55,2% del total. Asimismo, el 23% laboraba más de 48 horas a la semana, y el 40,3% de los asalariados carecía de todo tipo de prestaciones.

Finalmente, los resultados anteriores se traducen en una masa poblacional que está permanentemente por debajo de la línea de pobreza y que se encuentra irremediabilmente condenada a sobrevivir en las peores condiciones de miseria, hambre y exclusión. Para 2002, el 20,3% de la población vive en condiciones de pobreza extrema y el 31,4% en pobreza moderada, en tanto que el decil con mayor ingreso concentra el 41,3% de los ingresos y el 4% de la población tenía el 25,1%, esto según las mismas fuentes oficiales (Banco Mundial, 2004).

## REFLEXIONES FINALES

Pese a las tendencias de la economía mexicana, las distintas administraciones gubernamentales han insistido en que se está en el camino correcto. En el reciente informe presidencial ratifican su creencia en el modelo seguido, en la idea de que se pueden corregir las fallas del mercado a partir de una buena regulación y manteniendo las políticas macroeconómicas neoliberales. En el ámbito internacional también han sido uno de los más fieles defensores de la apertura comercial y financiera, convirtiéndose en los hechos en uno de los representantes de las posiciones del capital hegemónico mundial.

Las consecuencias del actual patrón de reproducción y las políticas neoliberales que lo promueven se están acentuando cada vez más. Los movimientos cíclicos tienen repercusiones más profundas e inmediatas sobre los ingresos y prestaciones de la masa de trabajadores –vía desempleo, empleo parcial, subempleo, reducción de los salarios nominales y reales. Pese a que pueda haber una recuperación cíclica, esta no regresa a los niveles alcanzados previamente. Las repercusiones sobre la salud, el bienestar y la reproducción de la mayoría de la población serán cada día más profundas, al igual que sobre el medio ambiente y los recursos no renovables.

Por otro lado, tanto para el caso de México como en general para América Latina y el Caribe se ha dado un proceso de centraliza-

ción del capital y de la riqueza por parte del capital financiero multinacional, en el que ahora se incluye un puñado de inversionistas de la región.

Entonces, el debate que hemos reseñado en el primer apartado tiene que ver con esta agudización del deterioro de la esfera productiva, con las repercusiones sobre la sociedad en general y la manera en que los distintos actores sociales lo perciben. En este sentido vale la pena considerar que se trata de un momento en el que se vuelve a poner en cuestión el tema de la estrategia a seguir y donde no sólo el capital y sus administradores pueden tener opinión, sino que también se puede construir una visión alternativa.

## BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial 2002 *Cerrando la brecha en educación y tecnología* (Washington DC: Banco Mundial).

Banco Mundial 2004 *La pobreza en México* (Washington DC: Banco Mundial).

BEA 2004 *Gross Domestic Product* (Washington DC)

<<http://www.bea.gov/bea/dn/home/gdp.htm>> acceso 30 de septiembre.

Capdevielle, Mario 2003 “La globalización de los procesos productivos: Una reflexión teórica a partir de la experiencia mexicana” (México, Universidad Autónoma de Puebla) Ponencia presentada en *II Seminario Internacional Territorio Industria Tecnología*.

CEPAL 2004 *Desarrollo productivo en economías abiertas* (San Juan de Puerto Rico: CEPAL).

Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana 2000 “Reformas estructurales y política macroeconómica”, en Clavijo, Fernando (comp.) *Reformas económicas en México 1982-1999* (México: Fondo de Cultura Económica).

de la Garza, Enrique et al. 1988 *Crisis y reestructuración productiva en México* (México: UAM).

de la Garza, Enrique et al. 1998 *Modelos de industrialización en México* (México: STPS).

Castillo, Ramón A. et al. 2004 “Sincronización entre las economías de México y Estados Unidos: el caso del sector manufacturero”, en *Comercio Exterior* (México) Vol. 54, N° 7.

- Dussel 2003 “Características de las actividades generadoras de empleo en la economía mexicana 1988-200”, en *Investigación Económica* (México) Vol. LXIII, N° 243.
- Huerta, Arturo 1986 *Economía mexicana: más allá del milagro* (México: Ediciones de Cultura Popular).
- INEGI 2001a *Sistema de Cuentas Nacionales 1988-1999* (México: INEGI).
- INEGI 2001b *XV Censo Industrial* (México: INEGI).
- INEGI 2001c *Sistema de Cuentas Nacionales Institucionales 1993-1999* (México: INEGI).
- INEGI 2003a *Sistema de Cuentas Nacionales 1997-2002* (México: INEGI).
- INEGI 2003b *Sistema de Cuentas Nacionales Institucionales 1997-2001* (México: INEGI).
- INEGI 2004a *Sistema de Cuentas Nacionales* (México: INEGI).
- INEGI 2004b *Banco de Información Económica* (México: INEGI)  
<<http://www.inegi.gob.mx>> acceso 30 de septiembre.
- Lall, Sanjaya 2003 “Éxitos y fracasos industriales en un mundo globalizado”, en Dussel Peters, Enrique (coord.) *Perspectivas y retos de la competitividad en México* (México: UNAM CANACINTRA).
- Lederman, Daniel, et al. 2003 *Lessons from NAFTA, for Latin America and the Caribbean Countries* (Washington DC: World Bank).
- Secretaría Economía 2004 *Comercio, empleo, salario e inversión* (México: Secretaría de Economía).
- ONUDI 2002 *Informe sobre el Desarrollo Industrial, Correspondiente a 2002-2003* (Viena: ONUDI).
- UNCTAD 2003 *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2003* (Nueva York: UNCTAD).
- UNIDO 2004 *Industrial Development Report 2004* (Viena: UNIDO).



JULIO C. GAMBINA\*  
ALFREDO T. GARCÍA\*\*  
MARIANO BORZEL\*\*\*  
AGUSTÍN CRIVELLI\*\*\*\*

## LIBERALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ARGENTINA: ¿RUPTURA O CONTINUIDAD?

### INTRODUCCIÓN

La liberalización de las economías es uno de los objetivos planteados por la ofensiva del capital luego de la crisis de fines de la década del sesenta, y en la actualidad se ha generalizado como programa que asumen los organismos internacionales, especialmente la OMC, el FMI y el Banco Mundial. Ese proyecto es parte sustancial de las negociaciones y tratados comerciales y de inversión que se suscriben y discuten

\* Profesor Titular de Economía Política de la Universidad Nacional de Rosario. Presidente de la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISyP). Director de ATTAC-Argentina.

\*\* Licenciado en Economía. Director del Centro de Estudios Financieros del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC). Integrante de la Comisión Directiva del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Miembro del Consejo Académico de ATTAC Argentina. Profesor Universitario en UBA, UADE y Universidad de Belgrano. Integrante de la FISyP.

\*\*\* Licenciado en Economía, docente UBA, Investigador del Centro de Estudios Financieros del IMFC y del Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFIDAR). Integrante de la FISyP.

\*\*\*\* Licenciado en Economía. Investigador de la FISyP, del Departamento de Economía y Política Internacional del Centro Cultural de la Cooperación y del Centro de Estudios Internacionales y Latinoamericanos de la UBA. Integrante de la FISyP.

en todo el mundo<sup>1</sup> y apunta a profundizar en la línea del libre movimiento de capitales y bienes y servicios a escala global con el objeto de contrarrestar la tendencia al deterioro de la tasa de ganancia. Analizar este proceso en la Argentina es el tema central de este trabajo.

Las presiones para lograr la liberalización fueron potenciadas a escala planetaria en las décadas del ochenta y noventa, tras su enunciación y ensayo temprano en el cono sur de América Latina en los comienzos de los setenta.

La orientación principal de la política económica de la Argentina durante la década del noventa reflejaba claramente la esencia de la demanda internacional del capital. Ello se expresó desde las privatizaciones y la desregulación de la economía hasta la libre circulación de capitales, con un flujo que permitió un saldo neto favorable de 100 mil millones de dólares en la década, cuya contrapartida ha sido la formación de activos externos propiedad de residentes argentinos por una cifra de 109 mil millones de dólares<sup>2</sup>.

Bajo la mencionada orientación se definió al Estado como el sostén de ese financiamiento a cargo del presupuesto público. En efecto, la deuda externa pública creció en forma sostenida para beneficio de los capitales más concentrados.

Supuestamente para 1998 en Argentina se había superado la crisis del Tequila, que luego de la devaluación de la moneda mexicana en diciembre de 1994 había provocado una fuerte recesión durante 1995 y 1996, con picos de desempleo y relanzamiento del modelo basado en el financiamiento externo, una mayor dolarización y la transferencia de propiedad local al capital extranjero en todas las ramas de la economía. Con la crisis asiática sumada al agotamiento del modelo argentino, en 1998 comenzó una recesión que se prolongó hasta 2002 con una caída del PBI en ese año del 10,9%<sup>3</sup>. Recién en 2003, con un 8,8% de crecimiento del PBI, la economía argentina cambió la tendencia, aunque a mediados de 2004 todavía no había recuperado el nivel de producción de 1998.

Los efectos del modelo fueron profundamente regresivos y mutaron sustancialmente las condiciones de vida de la mayoría de la

---

1 América Latina y el Caribe negocian bajo esas condiciones el ALCA, mientras que con la Unión Europea están avanzando un acuerdo con el MERCOSUR.

2 Intervención de John Williamson en el VI Encuentro Internacional de Economistas en La Habana, febrero de 2004.

3 Durante 1998 el PBI creció 3,9%. En 1999 cayó -3,4%, en 2000 -0,8%, en 2001 -4,4% y en 2002 -10,9% (Ministerio de Economía-INDEC, 2004).

población. La última medición del INDEC para 2003 señala que el 10% más rico de la población recibe 22 veces más ingresos que el 10% más pobre, cuando en 1974, el último mejor registro de la distribución del ingreso, la diferencia era de 12 veces. Estos datos son parte de la realidad que nos motiva a considerar si hubo cambio o continuidad esencial en la Argentina pos devaluación.

Las autoridades emergentes luego de la crisis de 2001 sostuvieron que el país debía avanzar a un modelo productivo<sup>4</sup>, para luego redefinir el objetivo por “reconstruir el capitalismo nacional”<sup>5</sup> y más recientemente en el 150 Aniversario de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, al manifestar que “buscamos una economía capitalista, productiva y transparente”<sup>6</sup>.

No obstante, el acento de la gestión económica ha estado puesto en la negociación de los acuerdos con el FMI, en la resolución del problema de la deuda pública, que a pesar del *default* continuó incrementándose, y en el mantenimiento de los flujos de liberalización financiera y comercial, políticas generales que han marcado el pulso de la década del noventa.

En el presente documento se pretende destacar los elementos esenciales que hacen a la continuidad de las políticas oficiales, que son convergentes con las demandas del capitalismo global, y poner en duda las expectativas de cambio de modelo de acumulación de capitales en Argentina que se generaron a partir de la salida del régimen de convertibilidad y de la aparición del discurso productivista. Argentina fue modelo de liberalización extendida en los noventa, y se pretende demostrar en este trabajo que su esencia se mantiene, induciendo además dinámicas similares en los ámbitos de integración en los que participa, en especial en el caso del MERCOSUR.

## DE LA ECONOMÍA DE LA CONVERTIBILIDAD A LA ECONOMÍA DE LA DEVALUACIÓN

La integración plena de Argentina a los mercados financieros internacionales desempeñó un rol fundamental en el funcionamiento del régimen de convertibilidad y abonó, como contrapartida, el terreno

---

4 Eduardo Duhalde (presidente de diciembre de 2001 a mayo de 2003).

5 Discurso de asunción del presidente Néstor Kirchner el 25 de mayo de 2003 <<http://www.presidencia.gov.ar/prensaoficial/discursos.php>>.

6 Discurso del presidente Néstor Kirchner (*Clarín*, 2004).

para el estallido de diciembre de 2001. Analizar la dinámica de los flujos de capital durante los noventa adquiere relevancia en tanto ella constituye el punto de partida para abordar los hechos ocurridos en el período que sigue a la devaluación de la moneda y ruptura del régimen cambiario fijo.

La vulnerabilidad de la economía en la Argentina tiene un eje central en el sector externo y, más particularmente, en los condicionantes de la apertura externa que surgen desde la crisis de mediados de los setenta. El fenómeno se despliega mediante la liberalización del comercio y la cuenta de capitales, lo cual determinó un proceso creciente de dependencia de los flujos financieros del exterior como forma de equilibrar el creciente déficit de la cuenta corriente. Dicha realidad es convergente con el comportamiento de los capitales internacionales excedentes, que como solución propia a la crisis de rentabilidad operada a fines de los sesenta y comienzos de los setenta presionaron para abrir las cuentas de capital de los países de menor desarrollo relativo.

La convertibilidad, entendida como un trípode compuesto por apertura externa irrestricta, reforma del Estado y tipo de cambio fijado al dólar<sup>7</sup>, tuvo su origen a principios de los noventa. Ante la sociedad fue presentada como la solución definitiva al problema de la devaluación e inflación que afectaron al país durante la década del ochenta. Mientras que el tipo de cambio fijo –por ley– prácticamente eliminó el riesgo de devaluación, la inflación se contuvo a través del ingreso de productos importados, el cual se vio favorecido por la disminución generalizada de aranceles (a comienzos de la década) y la sobrevaluación de la moneda doméstica, dada su vinculación directa con el dólar estadounidense. Sin embargo, a pesar de que se logró contener la inflación, y por definición se evitó la depreciación monetaria, para la sociedad en su conjunto los costos superaron ampliamente a los beneficios de la estabilización.

La utilización de un tipo de cambio fijo garantizado por ley –que representaba un seguro de cambio gratuito para los inversores– y la apertura irrestricta a los flujos financieros internacionales alentaron el ingreso de los capitales necesarios para el financiamiento de un esquema que se complementó con la privatización de las empresas

---

7 La definición que aquí se utiliza va más allá del arreglo institucional por el cual el tipo de cambio estaba garantizado por la denominada Ley de Convertibilidad.

públicas, la desregulación completa de la actividad económica y la apertura comercial.

En términos del manejo macroeconómico, la apertura irrestricta de la cuenta capital y la adopción de un tipo de cambio fijo anularon casi por completo la posibilidad de influir sobre las variables monetarias. Mientras que en épocas de liquidez mundial el ingreso de capitales permitía expandir la cantidad de dinero y darle oxígeno a la actividad económica, en momentos de retracción se debía recurrir al ajuste sistemático de la absorción doméstica. Complementariamente, la apertura de la cuenta capital sumergió al país en la lógica y disciplinamiento de los mercados financieros, que pasaron a auditar el rumbo de la economía junto a los organismos internacionales.

### CUADRO 1

#### *CUENTA CORRIENTE: RUBROS PRINCIPALES (1992-2001)* (EN MILLONES DE DÓLARES)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	92-01
<b>Mercancías</b>	-1.396	-2.364	-4.139	2.357	1.760	-2.123	-3.097	-795	2.452	7.385	41
Export. FOB	12.399	13.269	16.023	21.162	24.043	26.431	26.434	23.309	26.341	26.543	215.952
Import. FOB	13.795	15.633	20.162	18.804	22.283	28.554	29.531	24.103	23.889	19.158	215.912
<b>Servicios</b>	-2.557	-3.326	-3.779	-3.436	-3.562	-4.415	-4.504	-4.166	-4.318	-3.953	-38.017
Export.	2.984	3.071	3.364	3.826	4.352	4.512	4.720	4.574	4.770	4.407	40.580
Import.	5.542	6.396	7.143	7.262	7.914	8.927	9.224	8.740	9.089	8.360	78.597
<b>Inter. Netos</b>	-1.480	-1.581	-1.772	-2.541	-3.380	-4.199	-5.090	-5.852	-5.921	-7.516	-39.332
<b>Utilid. y Divid. Netos</b>	-992	-1.486	-1.918	-2.149	-2.120	-2.000	-2.293	-1.616	-1.609	-258	-16.441
<b>Otros</b>	800	563	508	609	493	512	463	468	412	436	5.265
<b>Total</b>	<b>-5.626</b>	<b>-8.193</b>	<b>-11.100</b>	<b>-5.159</b>	<b>-6.810</b>	<b>-12.224</b>	<b>-14.521</b>	<b>-11.960</b>	<b>-8.984</b>	<b>-3.906</b>	<b>-88.485</b>

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Economía-INDEC (2003).

El índice de riesgo país se constituyó en el termómetro inefable de la marcha de la economía y, en otro nivel, en una muestra cabal del circuito de especulación financiera característico de los noventa. Los anhelos del gobierno de De La Rúa (1999-2001) y de grupos vinculados a los sectores no transables de mantener el esquema de la convertibilidad llevaron a que la política económica se centrara exclusivamente en la disminución del riesgo soberano como forma de obtener el refinanciamiento de los servicios de la abultada deuda pública,

situación que desembocó en la profundización del ajuste fiscal y en la agudización de los desequilibrios de la economía que se venían gestando tiempo atrás.

El desenlace final no se demoraría demasiado. No fueron suficientes la entrega de fondos frescos por parte de los organismos en lo que se denominó “Blindaje Financiero” de fines de 2000, ni el “Megacanje” de deuda pública de mediados de 2001, que en la práctica representó un alargamiento de plazos de la deuda a tasas usurarias<sup>8</sup> y jugosas comisiones para los bancos participantes. El frente externo representó el punto de partida para la ruptura del régimen cambiario y para la crisis financiera de 2001 y dejó, entre otras cosas, una pesada carga bajo la forma de una abultada deuda externa pública que continuaría aumentando significativamente luego de la crisis.

#### LA DINÁMICA DE LA CUENTA CAPITAL

En la segunda mitad de la década las perturbaciones externas (México, Asia y Rusia) jugarían un papel importante en la dinámica de endeudamiento, ya que, con la alteración en las condiciones de acceso al financiamiento externo para los residentes del sector privado, el sector público pasa a ser el encargado de obtener los dólares necesarios para engrosar el *stock* de reservas. Ello resultaba necesario para mantener la cobertura de la base monetaria y hacer frente a la demanda de divisas del sector privado residente –destinados a la fuga de capitales y a los pagos al exterior por los baches de la cuenta corriente–, situación que incrementó dramáticamente el nivel de deuda pública externa.

Por su parte, las estadísticas permiten analizar las operaciones de rescate llevadas adelante por el gobierno en 2001 a través del Banco Centra (BCRA) y los Organismos Internacionales, consistentes en auxilios de carácter financiero que en la práctica terminaron siendo canalizados hacia el sector privado, que compró los dólares recibidos por el BCRA. Ello redundó, en definitiva, en el incremento de la deuda externa pública y en el aumento del stock de activos privados en el exterior, los que alcanzaron a fines de 2001 los U\$S 107 mil millones<sup>9</sup>.

---

8 Se convalidaron los valores del mercado, que tenían tasas de interés implícitas superiores al 15% (García, 2001).

9 El PBI corriente de 2001 alcanzó los 268.700 millones de pesos (o dólares).

Por último, vale mencionar que no se verificaron en Argentina los “pregonados” beneficios de la apertura de la Cuenta Capital. En principio, según esgrimen sus defensores, el acceso al financiamiento externo debería disminuir la volatilidad de las principales variables macroeconómicas de la economía que liberaliza, y permitir un acceso fluido al ahorro externo.

Los datos de la composición de los ingresos brutos de financiamiento externo son concluyentes en el rechazo de esto último. De los U\$S 172 mil millones ingresados entre 1992 y 2001, U\$S 93.700 millones (55%) correspondieron a Inversión de Cartera y Otra Inversión, los flujos de mayor volatilidad y principales canales de transmisión en momentos de crisis internacionales. El 45% restante, unos U\$S 76.400 millones, corresponde a Inversión Externa Directa (IED), de los cuales solamente unos U\$S 22.400 millones (29%) representaron “inversión nueva”, mientras que U\$S 43.100 millones ingresaron por “cambio de manos”, concepto estrechamente vinculado a la transnacionalización de la estructura productiva local. La entrada neta de fondos fue incluso inferior si se tiene en cuenta que la remisión de utilidades al exterior alcanzó los U\$S 16.400 millones. Dentro de este panorama, se interpreta que los aportes reales de capitales han sido el 0,9% del PIB y el 4,8% de la inversión bruta interna<sup>10</sup>.

El esquema de la convertibilidad generó los mecanismos para que el capital dominante residente –en vinculación directa con el externo– obtuviera jugosos beneficios económicos. Entre otros, se posibilitó su acceso a sectores mono u oligopólicos donde antes sólo tenía ingerencia el Estado, se realizaron dudosas operaciones de “capitalización de deuda externa” que incluían condiciones extremadamente favorables para el sector privado, se aseguró la ganancia en dólares de los sectores empresarios con marcos regulatorios casi inexistentes, y se abrió la posibilidad para que las empresas privadas accionen legalmente contra el Estado en ámbitos supranacionales, lo cual se enmarca en los acuerdos bilaterales de inversión (BITs) pertenecientes a la esfera del Banco Mundial.

#### LAS CARACTERÍSTICAS QUE DEFINIERON LA SALIDA DE LA CONVERTIBILIDAD

Una aguda dependencia del financiamiento externo, el consiguiente aumento explosivo de la deuda externa y la falta de sustentabilidad del esquema de la convertibilidad, configuraron un proceso que puede ser

---

10 Este último dato fue obtenido en Calcagno, Calcagno (2003).

caracterizado como de retroalimentación, por el cual la falta de financiamiento externo impactó directamente sobre el sistema financiero y su credibilidad, a la vez que los disturbios en este último, centrados en altísimas tasas de riesgo país y salida de depósitos, generaron salidas de capitales que se verificaron en déficits significativos en la cuenta financiera del balance de pagos.

El sistema financiero bimonetario ya mostraba en el año 2000 signos de agotamiento. Los depósitos del sector privado aumentaron el 6,2% mientras los préstamos al mismo sector se redujeron un 5,2%, evolución concomitante con la intensificación de la recesión y el incremento del crédito del gobierno en el mercado doméstico, dado que ya se manifestaban los problemas de financiamiento en los mercados internacionales generados a partir de la crisis asiática. En dicho año el sector privado no financiero sólo ingresó U\$S 305 millones, muy por debajo de los flujos positivos de U\$S 9.500 millones en 1997, U\$S 5.400 millones en 1998 y U\$S 1.400 millones en 1999.

El 2001 fue el año decisivo en la finalización de la convertibilidad y en la gestación de la crisis financiera. El retiro de depósitos de los bancos fue significativo y alcanzó los U\$S 17 mil millones, aunque no fue mucho mayor al producido en la crisis del año 1995 (un 22% de caída en 2001 respecto al 18% producido en el período más álgido del Tequila). Cabe citar que la fuerte extranjerización de la banca en Argentina, proceso generado bajo la lógica de la liberalización financiera y coincidente con procesos similares desarrollados en varios países de América Latina, no funcionó como amortiguador del proceso. Los bancos extranjeros no actuaron como prestamistas de última instancia de sus depósitos (una tesis que la lógica neoliberal acuñaba a pesar de las limitaciones impuestas por las estrictas regulaciones de los sistemas nacionales de los cuales dependen sus casas matrices) e incluso sufrieron un gran descrédito entre sus clientes.

En correspondencia con el proceso de caída de depósitos, la cuenta financiera del sector privado no financiero mostró un déficit significativo de U\$S 13.800 millones en 2001, compuesto por compras de moneda extranjera por U\$S 9 mil millones, como reflejo de la caída de depósitos en los bancos domésticos, y cerca de U\$S 2.300 millones de incremento de sus depósitos en los bancos del exterior. En ese año, el sector no mostró variación alguna de pasivos.

El déficit en la cuenta corriente para el año 2001 fue menor que en años anteriores debido a un saldo positivo en la cuenta de mercancías, originado fundamentalmente por la caída de las importaciones



impulsada por la recesión económica y la falta de financiamiento externo. A ello se suman cancelaciones netas por parte del gobierno por cerca de U\$S 3.400 millones, lo que generó un déficit de pagos de cerca de U\$S 21.500 millones, como se observa en el Cuadro 2 que muestra una presentación analítica del Balance de Pagos. Este déficit potencial significó un 8% del PIB de 2001 y el 80% del nivel de Reservas Internacionales a inicios del mismo año.

Este significativo déficit de pagos fue financiado por una caída de U\$S 12 mil millones en las reservas internacionales (que representó una disminución del 45%) y préstamos netos del FMI por U\$S 9.400 millones, producto del conocido “blindaje”<sup>11</sup>.

Las características de la resolución de la crisis financiera originada en la salida de la convertibilidad han sido una fuerte devaluación en un contexto de sistema financiero y transaccional altamente dolarizado que llevó a un congelamiento de depósitos y a la posterior pesificación asimétrica<sup>12</sup> de activos y pasivos bancarios, generando una significativa transferencia de riqueza entre sectores y un alto endeudamiento público por las compensaciones a los bancos generadas en la citada asimetría y en la conversión de gran parte de depósitos congelados y pesificados en bonos de deuda pública emitidos en dólares.

## LOS FLUJOS DE CAPITAL

La salida de la convertibilidad vía devaluación significó un cambio fundamental en la Cuenta Corriente del Balance de Pagos, la cual comenzó a mostrar fuertes superávits, originados esencialmente en la aguda disminución de las importaciones más que en el dinamismo de las exportaciones, debilidad exportadora que contrasta con la fuerte devaluación y el significativo incremento de los precios de las materias primas, principal rubro de las ventas externas argentinas.

A pesar de tan altos superávits comerciales, las reservas internacionales continuaron disminuyendo en el año 2002 (-4.516 millones de dólares) y mostraron un leve aumento en 2003 (3.581 millones de

---

11 El blindaje prometido orillaba los 40 mil millones de dólares, tomando en cuenta 14 mil millones financiado por el FMI más aportes del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, del gobierno de España, operaciones de canje de deuda y compromisos de los bancos y AFJP locales. A fines de 2001 sólo se habían recibido 10 mil millones de dólares del FMI y 1.000 millones del BM y el BID.

12 Los depósitos se convirtieron a una tasa de cambio de \$ 1,4 por cada dólar y los préstamos a una tasa de cambio de \$ 1 por cada dólar.

dólares) que no llegó a compensar la caída del año anterior. La débil evolución de las reservas internacionales resulta aún más difícil de comprender si consideramos que en ambos años se produjo la suspensión de una parte significativa de los pagos de la deuda externa, que proveyó un financiamiento excepcional de 12.500 millones de dólares en 2002 y 14.400 millones de dólares en 2003 (ver Cuadro 2).

La explicación se halla en las fuertes salidas de capital que se produjeron en ambos años, por parte del sector privado pero también por cancelaciones netas de deuda a los Organismos Internacionales producidas por el gobierno nacional. En la presentación analítica del Balance de Pagos pueden observarse los fuertes déficits de la Cuenta Financiera generados en las operaciones de mercado, que alcanzaron a 23.671 millones de dólares en 2002 y a 16.267 millones de dólares en 2003.

A pesar del impactante *default* de la deuda anunciado por el efímero presidente Rodríguez Saá que se ha mantenido hasta nuestros días, puede expresarse, paradójicamente, que el gobierno realizó pagos netos de deuda a un nivel que nunca antes había realizado, lo que sustenta la muletilla del actual presidente Kirchner cuando mencionó en varios discursos que “no somos el país del *default*”.

La suspensión de pagos alcanzó sólo a la deuda en manos de los acreedores privados (incluidos fondos de pensión domésticos) pero no a los organismos internacionales. Por ello, según los datos del Balance de Pagos, el saldo negativo de 4.625 millones de dólares en 2002 para el sector público no financiero se compone de amortizaciones netas de títulos por 2.300 millones de dólares y pagos netos a los organismos internacionales por 1.700 millones de dólares. En 2003, las amortizaciones netas de títulos explican más del 85% del saldo negativo por 6.686 millones de dólares.

En el caso del sector privado, la constitución de activos en el exterior (también denominada “fuga de capitales”) es la que explica la mayor parte del saldo negativo del sector en los años post convertibilidad. En 2003 los activos en el exterior aumentaron 10 mil millones de dólares (de los cuales 6.700 consistieron en la compra de dólares billetes) y la disminución de pasivos llegó a los 6 mil millones de dólares por cancelaciones de deuda (1.700 millones de dólares de títulos de deuda, 3.700 millones de dólares por deudas directas con bancos y 1.300 millones de dólares de deuda con proveedores, entre otros).

**CUADRO 2**  
**ESTIMACIÓN DEL BALANCE DE PAGOS DE ARGENTINA**

<b>Presentación analítica</b>				
<b>En millones de dólares</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>1. Cuenta corriente</b>	<b>-8.989</b>	<b>-3.853</b>	<b>9.142</b>	<b>7.839</b>
Mercancías	2.452	7.385	17.236	16.447
Exportaciones FOB	26.341	26.543	25.709	29.566
Importaciones FOB	23.889	19.158	8.473	13.119
Servicios	-4.323	-3.944	-1.658	-1.541
Exportaciones de Servicios	4.808	4.440	3.039	3.989
Importaciones de Servicios	9.130	8.384	4.697	5.530
Rentas	-7.522	-7.725	-7.009	-7.668
Rentas de la inversión	-7.530	-7.729	-6.996	-7.658
Intereses	-5.921	-7.471	-7.227	-6.797
Utilidades y Dividendos	-1.609	-258	230	-861
Transferencias corrientes	403	430	572	601
<b>2. Cuenta capital y financiera</b>	<b>7.959</b>	<b>-14.813</b>	<b>-23.671</b>	<b>-16.197</b>
Cuenta capital	106	157	406	70
Cuenta financiera	7.853	-14.970	-24.077	-16.267
Sector Bancario	-711	2.213	-2.608	-3.034
BCRA	-16	1.368	-1.196	-128
Otras entidades financieras	-695	845	-1.412	-2.906
Sector público no financiero	8.258	-3.385	-4.625	-6.686
Sector privado no financiero	305	-13.798	-16.844	-6.547
<b>3. Errores y omisiones Netos</b>	<b>-187</b>	<b>-2.791</b>	<b>-1.919</b>	<b>-1.689</b>
<b>4. Saldo Posición Internacional</b>	<b>-1.218</b>	<b>-21.458</b>	<b>-16.448</b>	<b>-10.047</b>
Variación de Reservas Internacionales	-439	-12.083	-4.516	3.581
Reservas Internacionales del BCRA	-424	-12.005	-4.437	3.643
Ajuste por tipo de pase	15	79	79	62
<b>FINANCIAMIENTO EXCEPCIONAL</b>	<b>-778</b>	<b>-9.375</b>	<b>-11.932</b>	<b>-13.628</b>
Prestamos FMI	-778	-9.375	612	740
Atrasos	0	0	-12.544	-14.368

Fuente: INDEC (2004).

El año 2003 muestra una menor constitución de activos en el exterior, cuyo flujo alcanzó los 5.600 millones de dólares (de los cuales 2.200 millones de dólares son compra de dólares billete) y 1.700 millones de

dólares por incrementos de pasivos<sup>13</sup>, continuando las amortizaciones de títulos y de deuda con bancos. El comportamiento del sector privado muestra la continuación de la liberalización de capitales, que permitió una fuga de capitales de una magnitud calamitosa para la economía argentina, pero permitida por la normativa.

Si bien en los inicios de la gestión del ministro Lavagna, y cuando las expectativas sobre fuertes aumentos a futuro del dólar estaban en su cúspide, se tomaron medidas de control de capitales que limitaban la salida de divisas al exterior, las mismas se restringían a limitaciones para las cancelaciones de deudas. A medida que el valor del dólar se estabilizó (bajo un sistema de libre flotación), e incluso como parte de una estrategia orientada a evitar la apreciación del peso en el segundo semestre de 2002 (marcada por los fuertes saldos comerciales superavitarios), los controles de cambios se fueron liberando, política que continuó durante 2003.

En resumen, se intenta mostrar la continuidad, luego de la devaluación, de paradigmas existentes en el denominado “modelo de convertibilidad” que respondían a la aplicación de los postulados del Consenso de Washington, como lo son el mantenimiento de la liberalización de capitales, la autorización a las empresas exportadoras de hidrocarburos de dejar en el exterior el 80% de las divisas obtenidas por la exportación (García, 2004), la dolarización de la economía (el sector privado compró en los dos años siguientes a la devaluación 9 mil millones de dólares<sup>14</sup>), y la novedad de cancelaciones netas de deuda externa, una *rara avis* en la economía mundial de nuestros días. Gracias a estas continuidades e innovaciones, el saldo negativo de la cuenta financiera alcanzó en los dos años posteriores a la devaluación a los 40 mil millones de dólares, el 30% del PBI argentino de 2003.

#### *EVOLUCIÓN DEL STOCK DE DEUDA PÚBLICA*

El monto total de la deuda pública de Argentina alcanzaba al 31 de diciembre de 2003 una cifra de U\$S 178.821 millones (Cuadro 3). Ese

---

13 En este año hay un flujo positivo por 660 millones por venta a no residentes de activos financieros internos, que consisten en títulos públicos.

14 El mencionado incremento en la tenencia de dólares billete en 2002 y 2003 significa el 35% del saldo de depósitos en pesos del sector privado en el sistema financiero a fines de 2003, y el 30% de incremento del *stock* de dólares billetes, que ascendió a fines de 2001 a U\$S 30.200 millones (Posición de Inversión Internacional y Balance de Pagos, en INDEC, 2003).

monto incluye atrasos por U\$S 28.015 millones. Se estima el PBI local en unos U\$S 140 mil millones, lo que hace que la deuda represente el 128% del producto. A fines de la convertibilidad la relación era aproximadamente del 50%. En una hipótesis aventurada, en que los acreedores en *default* aceptaran la quita ofrecida por el gobierno y en plena negociación<sup>15</sup>, el monto final de deuda sería cercano al del PBI. Si la deuda pública representaba un serio problema al momento de la crisis, mayor lo será, más allá del arreglo que las autoridades proponen para su reestructuración.

Una parte de esa deuda se está pagando regularmente y alcanza al 48% del total<sup>16</sup>. Debe destacarse, en ese sentido, el arreglo con el FMI en setiembre de 2003, mediante el cual se acordó el reconocimiento del 100% de la deuda bilateral y multilateral. La otra parte está constituida por los bonos otorgados a bancos y ahorristas en compensación parcial por las demandas derivadas de las restricciones financieras que se instalaron desde noviembre de 2001 y a posteriori (corralito, corralón).

Ambos conceptos totalizan una cifra cercana a los U\$S 75 mil millones. Es la parte de la deuda cuyos intereses se pagan regularmente. El supuesto gubernamental pasa por la capacidad de renegociar recurrentemente el capital de esa deuda y por lo tanto remitirse a cancelar sólo los intereses. Sin ese supuesto será imposible para el país hacer sostenible el cumplimiento de esas obligaciones. Por ahora, el supuesto se sostiene por el acuerdo con el FMI hasta 2007, siempre y cuando Argentina cumpla con las condicionalidades establecidas

La otra parte de la deuda es aquella que subsiste en cesación de pagos, luego de haber sido declarada a fines de 2001. Son aproximadamente U\$S 104 mil millones, incluidos los intereses impagos, y corresponde al monto que en estos momentos negocia el gobierno argentino con los respectivos tenedores de bonos. Se estima que el 50% de esos títulos está en manos de argentinos, y un poco menos de la mitad de ese valor se encuentra en las carteras de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP). Se trata de gran parte de los aportes de los trabajadores que en los últimos diez años han aportado al régimen previsional de capitalización.

---

15 El gobierno ofreció bonos por 38.500 millones de dólares o 43.200 millones de dólares si se acepta más del 70% de la deuda en *default*.

16 Discurso del presidente Néstor Kirchner en el 150 Aniversario de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires (*Clarín*, 2004).

Si se analiza la evolución del stock de deuda a través del tiempo (Cuadro 3) se verifica que la deuda pública creció en los dos años siguientes a la salida de la convertibilidad en unos 40 mil millones de dólares, hecho que esencialmente se explica a partir de la forma adoptada para superar la comentada crisis bancaria. Esta evolución pone de manifiesto la continuidad de uno de los condicionantes centrales de la economía argentina.

CUADRO 3

*EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA (MILLONES DE DÓLARES)*

1998	1999	2000	2001	2002	2003
112.357	121.877	128.018	137.707	136.241	176.295

Fuente: Base de datos de la deuda pública <<http://www.mecon.gov.ar>>.

Puede analizarse en el Cuadro 4 la sustancial baja de los pagos de intereses luego de declarada la cesación de pagos. En efecto, si en 2001 se pagaron intereses por 10.175 millones de dólares, en los dos años siguientes los pagos suponen un ahorro de 3.300 millones de dólares promedio por año. Esta situación no se modifica en la perspectiva de los próximos años. Por un lado el FMI presiona para incrementar los pagos y los acreedores ya lograron que se incluyeran los atrasos de intereses en el monto a renegociar, algo no incluido en la oferta de setiembre de 2003 en Dubai.

CUADRO 4

*INTERESES PAGADOS (MILLONES DE DÓLARES)*

1998	1999	2000	2001	2002	2003
6.660,3	8.223,6	9.656,0	10.174,6	6.809,5	6.882,8

Fuente: Base de datos de la deuda pública <<http://www.mecon.gov.ar>>.

Pese a la disminución de los pagos, en el Cuadro 5 puede constatararse el fuerte condicionante de la deuda en relación con la capacidad de crear riqueza del país (PBI). Si se analizan cuidadosamente los guarismos, encontramos que los menores índices se presentan en 1993 y 1994, los dos primeros años posteriores al arreglo derivado del Plan Brady, suscripto por Argentina en 1992 y que representó una quita de intereses y una refinanciación del capital. En efecto, ya en 1995 la inci-

dencia de los servicios sobre el PBI se acrecienta, y más aún a continuación de 1999, ya en plena recesión. El máximo valor se alcanzó en 2001 con 5,31% sobre el PBI. No había pasado una década desde la reestructuración de la deuda que fuera planteada por la dupla Menem-Cavallo como la definitiva.

CUADRO 5  
*SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA COMO % DEL PBI*

Año	Valor	Año	Valor
1993	1,85	1998	2,69
1994	1,75	1999*	3,56
1995	2,24	2000*	4,26
1996	2,21	2001*	5,31
1997	2,67	2002*	2,63

\* Cifras provisionarias.

Fuente: Base de datos de la deuda pública <<http://www.mecon.gov.ar>>.

## LA ESTRATEGIA ARGENTINA DE INSERCIÓN EN EL MUNDO

En este apartado se pone de manifiesto la existencia de una continuidad en la lógica liberalizadora que ha venido marcando la forma de inserción regional e internacional de Argentina a lo largo de los años noventa.

La estrategia del gobierno argentino (aparentemente compartida con el brasileño) pone al MERCOSUR como un espacio privilegiado en las negociaciones con los diversos bloques en las que Argentina se encuentra involucrada. En la última Cumbre de la OMC<sup>17</sup> el MERCOSUR encabezó el G-20<sup>18</sup>, liderando la resistencia a los intentos de imposición y a las maniobras propugnadas por los países ricos. Sin embargo, con los acuerdos del ALCA y la Unión Europea, lo que se procura es establecer mayores facilidades para el acceso a los mercados de bienes, liberalización del mercado de servicios y protección a la circulación del capital.

17 Llevada a cabo del 10 al 14 de septiembre de 2003 en Cancún, México.

18 El mismo hizo su debut en la última Cumbre Ministerial de la OMC. Al igual que el G-77 (hoy formado por 135 países, creado el 15 de junio de 1964 durante la primera reunión de la UNCTAD), el G-20 tampoco cambió su nombre aunque su número ha ido variando. Actualmente lo integran Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, China, Cuba, Egipto, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Filipinas, Sudáfrica, Tanzania, Tailandia, Venezuela y Zimbabwe.

El aparente fortalecimiento del MERCOSUR se inscribe en la estrategia de “regionalismo abierto”, donde la integración regional se produce en el marco de una apertura unilateral al resto del mundo, y el bloque no ha escapado de la lógica liberalizadora imperante en la década del noventa.

Las negociaciones del ALCA, luego de la serie de reuniones que tuvieron lugar durante el mes de junio de 2004 en Buenos Aires, se encuentran obstaculizadas. Sin embargo, el ALCA avanza por otros caminos, tomando la forma de acuerdos bilaterales y regionales. Éstos procuran aislar y condicionar al MERCOSUR (y más particularmente a Brasil) en posteriores etapas de negociación. De esta manera, el ALCA *light* (en el cual quedarían excluidos de la discusión los abultados subsidios recibidos por el agro estadounidense) funcionaría como un plan alternativo en la estrategia general del gran capital estadounidense y sus socios locales.

En lo que se refiere a las negociaciones del MERCOSUR con la Unión Europea, las mismas se han manejado de una forma muy poco transparente. Incluso se sabe menos al respecto de estas de lo que se sabe sobre las del ALCA. Fuentes del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil afirmaron que el secreto respecto de las propuestas en debate es una de las condiciones impuestas por los europeos para continuar con las negociaciones (Aliança Social Continental, 2004)<sup>19</sup>. Sin embargo, de los documentos a los que se puede tener acceso se deduce que el acuerdo en discusión no difiere demasiado de las propuestas generales del ALCA y la OMC: liberalización del flujo comercial, libre movimiento de capitales, igualdad de trato para las inversiones extranjeras, apertura de los mercados de servicios y gubernamentales.

Europa no pone en negociación la eliminación de sus abultados subsidios al agro (contenidos en la Política Agraria Común), que son aún mayores que los norteamericanos. No obstante, se intensifica la presión para la liberalización de los mercados de compras y contrataciones gubernamentales, de servicios, y en el tratamiento a las inversiones extranjeras. Es aquí que crea una contradicción en la estrategia unificada de Brasil y Argentina. Porque Argentina tiene más abiertos sus mercados que Brasil, que los reserva, al menos hasta ahora, para una estrategia de desarrollo nacional.

---

19 Aliança Social Continental. “Itamaraty aceita imposição da UE de manter negociações em segredo”, en <<http://www.jubileubrasil.org.br/alca/aliancaue.htm>>.



El acuerdo MERCOSUR-UE redundaría así en una nueva pérdida de soberanía en materia político-económica y garantizaría el rango de influencia del capital transnacional. Según la UNCTAD, entre 1991 y 2002 se reportaron 1.641 cambios en las normas nacionales sobre inversión, la mayoría de ellos favorables a las empresas transnacionales (Rodríguez, 2004).

Con las cláusulas que liberalizan completamente la repatriación de las ganancias a las casas matrices, así como con la prohibición de todo tipo de preferencia a los inversionistas nacionales, los gobiernos son privados de herramientas de regulación y de política industrial. La incapacidad de recurrir a requisitos de desempeño sobre las inversiones actúa en el mismo sentido. De hecho, las empresas transnacionales pueden obtener reparaciones financieras por cualquier medida política que tiene consecuencias negativas sobre sus actividades. En resumen, se pretende una superioridad de los derechos de las empresas transnacionales a obtener sus ganancias sobre el derecho de las comunidades a proteger el medio ambiente, la salud pública o las condiciones laborales.

Entre 1990 y 1995, durante el gobierno de Carlos Menem, Argentina firmó acuerdos bilaterales de inversión (BITs) con 38 países, entre ellos Francia, Italia, Estados Unidos, Alemania, España, Canadá y Chile, países de origen de la mayor parte de los capitales que ingresaron en las empresas de servicios públicos privatizadas. Mediante estos acuerdos, el inversionista tiene el beneficio de acudir a una jurisdicción arbitral internacional para resolver eventuales conflictos con el Estado receptor. De esta manera, en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), árbitro creado en el marco del Banco Mundial, 29 de los 74 casos pendientes existentes corresponden a disputas contra el Estado argentino.

Si bien los lineamientos políticos del acuerdo MERCOSUR-UE se debaten en el marco del Parlamento Europeo que funciona en Bruselas, los aspectos económicos (al igual que en el ALCA, donde son debatidos con el comité de negocios constituido por las 400 mayores empresas del continente), están determinados en el marco del Foro de Negocios de la Unión Europea-MERCOSUR (MEBF). El mismo se encuentra integrado por empresas alemanas (Wolkswagen Daimler Benz, Chrysler, Siemens, Basf), españolas (Endesa, Repsol, Telefónica, Banco Santander), italianas (Parmalat, Fiat) francesas (Danone, Carrefour, Suez Lyonnaise, ex Vivendi), etc., muchas de ellas operando en la región desde las masivas privatizaciones de empresas públicas

realizadas en Argentina. Por lo tanto, salvo excepciones, muchos de los representantes nacionales de estos países no son más que funcionarios de las filiales de las compañías antes citadas.

La actual resulta una clara continuación de la estrategia liberalizadora implementada en anteriores gobiernos. En el marco del acuerdo se mantiene la opción de ofrecer mayores concesiones en servicios, compras gubernamentales e inversiones a cambio de lograr mejores accesos a los mercados centrales, mediante la reducción de los subsidios en los países industrializados. Al respecto, el viced canciller argentino señala "... estamos dispuestos a trabajar sobre mejoras potenciales en las áreas de inversiones y servicios, a condición que la Unión Europea (y Estados Unidos) mejore(n) su oferta en materia de bienes" (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2004).

### ¿EXISTE FUTURO MÁS ALLÁ DE LA LIBERALIZACIÓN?

A modo de conclusión, en este trabajo se intenta poner de manifiesto, desde un enfoque de economía política, la dinámica del proceso que va del estallido de la crisis de 2001 a la actualidad, y detallar la existencia de políticas de gobierno, particularmente las referidas a los asuntos económicos, que continúan privilegiando esencialmente a un mismo núcleo de beneficiarios. A grandes rasgos, ellas mantienen los parámetros que caracterizaran al país en los noventa. En materia de inserción internacional, el acento sigue estando en la apertura indiscriminada a los mercados mundiales y al ingreso de capitales.

Es cierto que han ocurrido mutaciones en las formas de ejercicio del poder y del gobierno y que han variado las proporciones de apropiación de riqueza incluso en el propio seno del poder económico. Antes de la devaluación, los principales beneficiarios entre la cúpula del poder eran los acreedores externos, las empresas privatizadas de servicios públicos y la banca transnacional. Luego de la devaluación se posicionaron mejor los grandes productores y exportadores, principalmente aquellos vinculados al sector agrícola y extractivo, especialmente soja y petróleo. Todos ellos son sectores altamente monopolizados y en manos de capitales externos.

Una vez producida la devaluación, aquellos que como consecuencia de ella perdieron posiciones relativas en la cúpula han ido recuperando espacios. Eso vale para los acreedores externos, especialmente los Organismos Financieros Internacionales que han resultado

privilegiados en todo el proceso. Es también la situación de las empresas privatizadas y del propio sistema financiero, hegemonizado por la banca transnacional, donde se verifica una mejora sustancial de la rentabilidad a pesar del escaso margen de intermediación existente. No se puede ocultar tampoco que en el marco de la recuperación económica algunos sectores no monopólicos encontraron un lugar para el desarrollo de sus actividades.

En términos esenciales podemos afirmar que, más allá de la coyuntura del *default* con los acreedores privados, se prosigue la lógica de la libre circulación de los capitales, se mantienen vigentes los mecanismos de fugas legales de divisas al exterior, y coexiste con una significativa extranjerización de la economía. Se profundiza el endeudamiento externo y el condicionante de las políticas soberanas, tal como también pretende sellarse con los acuerdos de libre comercio que se negocian con EE.UU. (ALCA) o con la Unión Europea. Aunque estas negociaciones se vistan de discusiones regionales abordadas desde el MERCOSUR, constituyen mecanismos de subordinación de la soberanía a las necesidades de las clases dominantes externas y locales.

Argentina tiene condiciones estructurales y coyunturales para encarar un proyecto alternativo. No puede continuar con su política de inserción subordinada tal como demanda la corriente hegemónica en política económica. No debe insistir en una apertura indiscriminada para beneficio de unos pocos, de adentro y de afuera. No es sostenible continuar con los condicionantes derivados de una deuda pública impagable. Es necesario otro modelo de desarrollo económico, y en ese marco, otra inserción definida desde nuevas relaciones sociales en escala global. Se trata de pasar de la subordinación a una inserción independiente, construyendo nuevas formas de articulación del comercio internacional, las inversiones y la cooperación entre naciones. En rigor, estamos pensando en el desafío que algunos se han planteado al proponer que “Otro mundo es posible”.

El análisis presentado apunta a mejorar el diagnóstico sobre la realidad de un caso especial, el argentino, fiel seguidor del ideario de la corriente principal en aspectos de economía. La pretensión intelectual apunta a obtener lecciones para no insistir con ese camino. Tiene el objetivo de intentar superar la experiencia fronteras adentro y aspira a contribuir solidariamente a que otros pueblos puedan observarse en el espejo del saldo regresivo en materia social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, Martín y Borzel, Mariano 2004 *Metas de Inflación. Implicancias para el Desarrollo* (Buenos Aires: Cefid-Ar) Documento de Trabajo N° 1.
- Aliança Social Continental 2004 “Itamaraty aceita imposição da UE de manter negociações em segredo” <<http://www.jubileubrasil.org.br/alca/aliancaue.htm>>.
- Calcagno, Alfredo y Calcagno, Eric 2003 *Argentina, derrumbe neoliberal y proyecto nacional* (Buenos Aires: Le Monde diplomatique, Edición Cono Sur).
- Clarín 2004 (Buenos Aires) 13 de julio, 15
- Gambina, Julio y Crivelli, Agustín 2003 “El Mercosur y la Argentina”, en *Seminario Internacional REGGEM 2003* (Río de Janeiro).
- Gambina, Julio et al. 2002 “Vulnerabilidad externa y dependencia de la economía argentina”, en Gambina, Julio (comp.) *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- García, Alfredo T. 2001 “El megacanje de los acreedores”, en *Realidad Económica* (Buenos Aires) N° 180.
- García, Alfredo T. 2004 “La ruta de las divisas”, en *Datos & Opinión* (CEFIM, IMFC) <<http://www.imfc.com.ar/doc/La%20Ruta%20de%20las%20Divisas.doc>>.
- INDEC-Ministerio de Economía 2003 *Estimaciones del Balance de Pagos*.
- INDEC-Ministerio de Economía 2004 *Estimación del Producto Interno Bruto*.
- Kummetz, Pablo 2004 “Unión Europea-Mercosur ¿Quién Tiene La Pelota?” <<http://www.argenpress.info/nota.asp?num=010766>>.
- Mansilla, Diego y Tumini, Lucía 2004 *Un análisis del acuerdo con el FMI* (Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación) Cuaderno de Trabajo N° 50, Departamento de Economía Política.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto 2004 “Información para la prensa N° 205/04” Dirección de Prensa <<http://www.mrecic.gov.ar/ministerio/prensa/20504.html>>.

Nogueira Batista Jr., Paulo 2004 “Réquiem para o acordo Mercosul-União Européia?”, en *Folha de São Paulo* (São Paulo) 17 de junio.

Rodríguez, Luis Bueno 2004 “Inversiones y transnacionales europeas en América Latina y el Caribe”, en *ALAI*  
<[http://alainet.org/active/show\\_text.php3?key=6204](http://alainet.org/active/show_text.php3?key=6204)>.

ESTE LIBRO SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN EL  
TALLER DE GRÁFICAS Y SERVICIOS S.R.L.  
SANTA MARÍA DEL BUEN AIRE 347,  
EN EL MES DE ENERO DE 2005.  
PRIMERA IMPRESIÓN, 1.500 EJEMPLARES.

**IMPRESO EN ARGENTINA**